

CAPÍTULO V

Realización jurídica de las Constituciones. Las leyes.

I

LA LEY CONSTITUCIONAL — CONSTITUCIONES FLEXIBLES Y RÍGIDAS

1. El Derecho constitucional se condensa en fórmulas concretas y precisas, expresión literal de las normas a que ha de ajustarse la conducta de los representantes del Estado en el desempeño de sus funciones. Cuando tales fórmulas revisten los requisitos externos — *formales* —: *elaboración expresa y solemne y aprobación y promulgación* por órganos adecuados o competentes — exigidos los requisitos por la sociedad, constituida en Estado, para las manifestaciones del Poder legislativo —, aquellas fórmulas se reputan *leyes*. La *ley* no es, por sí misma, es decir, en razón de su *forma*, necesariamente *Derecho*, ni el *Derecho*, como hemos visto, se concreta sólo y necesariamente en leyes. Para que una ley—formalmente elaborada como tal—sea *Derecho*, ha de ser expresión de lo que la conciencia del pueblo estime *justo*, y para que pueda definirse como *Derecho positivo* de un pueblo, es indispensable que éste se asimile la ley y la cumpla de un modo general, ya espontáneamente, ya por obra de una reacción reflexiva, provocada a menudo por la presión misma de los Poderes públicos.

2. La existencia, la necesidad y la eficacia de la

ley, constituyen supuestos generales del Derecho constitucional. Todos los Estados modernos reconocen la ley escrita como un procedimiento técnico específico, para la aplicación práctica del Derecho constitucional, aunque dándole un *valor* y una *estructura* diferentes. El valor dado a la ley depende de las condiciones y de la naturaleza de cada pueblo. Y así oscila entre el que supone la manera de ser *principalmente* histórica y tradicional del Derecho y inglés, y el que implica la forma predominantemente razonada y solemne, *escrita*—como de *ley*—, bajo que se viene produciendo el Derecho político de la casi totalidad de los Estados constitucionales. Supuesta la ley como forma predominante de la Constitución, la estructura de ésta cambia bastante: así, unos pueblos—es casi la regla—han elaborado expresamente las normas constitucionales en un documento solemne de carácter sistemático, construido a manera de un *Código*: v. gr., Estados alemanes y Alemania, bajo el Imperio y en el *Reich* (Prusia, Baviera, Sajonia, Wurtemberg, Gran Ducado de Baden, etcétera), Bélgica, Holanda, Suiza, España, Portugal, Italia, Dinamarca, Rumania, Grecia y los pueblos formados después de 1919, como consecuencia de la guerra de 1914; Austria, Polonia, Checoslovaquia, Yugoslavia, etc., en Europa. Los Dominios ingleses tienen también su documento constitucional. En América, los Estados han codificado su derecho constitucional; como el Japón, en Asia. Francia ha condensado su régimen constitucional en las Leyes de 1875.

3. La consideración de estas diversas formas del Derecho constitucional, *escrito y no escrito*, con *Constitución* o en leyes *diversas*, impone la necesidad de elaborar una primera clasificación de los tipos de Derecho constitucional, desde el punto de vista de su formación jurídica.

M. Bryce ha realizado esta tarea (ensayo citado sobre *Flexible and rigid Const.*), pero sin establecer

todas las distinciones necesarias para determinar lo *general* y lo *específico* (formal) del Derecho constitucional. Así, después de desechar por completo la clasificación de las Constituciones *escritas* y *no escritas*, formula Bryce una primera sobre la base de una distinción de tipos, *antiguo* y *nuevo*, distinción que corresponde en cierta manera a la «establecida en Inglaterra y en América entre *Common Law* y *Statute Law*, o la romana entre *jus* y *lex*, por lo que, dice, podemos señalar los tipos de *Common Law Constitutions* y *Statutory Constitutions*, respectivamente. Pero estimando que la línea de diferenciación no siempre es clara, acude el autor citado a otro criterio, y formula la clasificación capital, sin duda, de las Constituciones como *flexibles* y *rigidas*. Esta última clasificación, como luego veremos, tiene un valor *específico*, derivado de los diversos caracteres *políticos* históricos, del Derecho constitucional, pero su aceptación *no es incompatible* con la diferenciación jurídica de las Constituciones, según los principios generadores del Derecho positivo. El Derecho constitucional, pues, puede, en primer término, diferenciarse — se diferencia en la historia — según estos tipos: 1.º, predominante *consuetudinario* (v. gr., Inglaterra), y 2.º, predominante *legislado* (verbigracia, Francia, España y Alemania (Burgess, ob. cit., t. I, pág. 117). El tipo legislado se ofrece: a) *codificado*, es decir, contenido principalmente en un documento solemne, sistemático, que pretende abarcar la ordenación general del Estado (v. gr., la Constitución de los Estados Unidos, las dos alemanas, del Imperio y del *Reich*, las de España); b) en *leyes* diversas (v. gr., las leyes *constitucionales* francesas ya citadas).

4. La adecuada consideración de las formas realizadas por las Constituciones, descubre otras diferencias exteriores y formales, que afectan, sobre todo, al Derecho constitucional en lo que tiene de *específico*; su apreciación nos coloca ante el importante problema de la elaboración y realización jurídicas de las

Constituciones, problema que podría formularse de este modo: siendo la *ley* una forma del Derecho constitucional, ¿reviste, como tal, caracteres especiales distintos de los de las demás leyes en que se concreta y contiene el Derecho positivo?

5. El problema debe considerarse, ante todo, desde el punto de vista de los principios generales generadores de un Derecho político. ¿Es *de esencia* que el Estado, como órgano del Derecho, deba proceder tomando precauciones y garantías formales especiales, cuando actúa como legislador de sí mismo en la regulación de sus relaciones jurídicas, o, en otros términos, cuando *elabore* o *transforme* su Constitución? Según Ahrens, «el Poder legislativo, que establece las normas *fijas* para la vida del Derecho y del Estado, tiene un *doble* carácter, según que establece el tipo fundamental, las relaciones fundamentales del Derecho y del Estado en todas sus partes, las de los individuos en el Derecho fundamental y las de la personalidad colectiva con el poder del Estado, en sus funciones, objetos y derechos, o según que, sobre la base de estas relaciones y como consecuencia de ellas, dicta las normas fijas y obligatorias para los diversos fines más o menos generales: en el primer caso, el poder legislativo es *constituyente*; en el segundo, es *legislativo* propiamente dicho» (1). Para Blunstchli, «el Estado, como legislador tiene, en cuanto al Derecho público, mayor libertad que respecto del Derecho privado, puesto que, al establecer las instituciones del Derecho público y sus relaciones jurídicas, obra dentro de su esfera propia, mientras que cuando, por el contrario, dicta leyes de Derecho privado, no regula nada suyo, sino las relaciones entre particulares, las cuales ni son obra suya, ni le están sometidas por entero» (2).

6. En las indicaciones copiadas, especialmente las

(1) *Organische Staatslehre*, cap. IV, 1.º, traducción italiana, pág. 595.

(2) *Der. pol. universal*, I., C. 3. A.

de Ahrens, se afirma una distinción, que se estima capital, entre el Derecho relativo al Estado y el Derecho relativo a las demás manifestaciones de la vida, distinción que, en el régimen constitucional, se ha traducido en la diferenciación doctrinal y práctica de la ley *constitucional*, obra del Poder *constituyente*, y la ley *ordinaria*, obra de los *poderes constituidos*.

Pátese, en este razonamiento, del supuesto según el cual el Estado es obra reflexiva, que se realiza voluntaria y expresamente *en momentos dados*, concibiéndose la Constitución del Estado, dice M. Hauriou, «como un estatuto permanente, del que serían no más aplicaciones el Gobierno y la vida política diaria» (*Précis de Dr. c.*, pág. 267). Pero los Estados, como obra jurídica, no son mero resultado de la reflexión y de la voluntad expresa de una comunidad política o de sus miembros, concretadas en una Constitución: son aquéllos, en gran parte, obra del tiempo, mediante la acción difusa y permanente de la colectividad. Si, a veces, se puede señalar en su historia un momento dado, solemnisimo, en el cual se haya iniciado o manifestado como existente un Estado (Estados Unidos, Alemania), ello no significa que entonces, en tal día, en tal mes y año, se ha creado, en efecto, el Estado; por el esfuerzo querido de aquellos hombres: limitanse éstos a consagrar su existencia positiva, condensando o concretando la acción de las complejas fuerzas íntimas, las mismas que continuarán actuando, y a cuya virtualidad habrá que referirse, para explicar el proceso de la vida jurídica de la Constitución escrita, como de cualquier otra ordenación legislativa. La Constitución *alemana* del *Reich*, como antes la del *Imperio*, no puede considerarse obra de un sujeto distinta del pueblo alemán, o sea del llamado a elaborar la legislación positiva alemana, mediante sus órganos específicos adecuados. No hay en el Estado dos orígenes diferentes del Derecho, y no hay en él dos Derechos. Todo el Derecho que el Estado declara y define, se declara y

define mediante sus órganos propios, cuando adquiere las proporciones de la ley; una Constitución escrita—o una simple ley constitucional—es una *ley*, o sea una *norma* reflexivamente formulada y establecida para regular *relaciones jurídicas*, y mantener, o hacer posible, un *orden jurídico*, y, como tal ley, tiene por sujeto al Soberano, el Estado, que la elabora realizando el esfuerzo que exige toda norma.

«Si la ley — dice Palma — es una regla, la Constitución podrá ser la ley primera, pero una ley al cabo.» (*Corso di Dir. cost.*, I, pág. 290.) «En general— afirma Balbo (*La Monarchie costituzionale*, lib. II. cap. I, núm. 8)—, para el progreso y la educación política de una nación, acaso es más ventajoso, más regular y, por decirlo así, más moral, tener, como Inglaterra, una sola clase de leyes: nada debe haber por encima de ellas; sobre todo, no debe haber ley alguna que, declarada más sagrada, haga a las otras de peor condición y menos sagradas.» Inglaterra es, en efecto, el país que ha logrado construir y estabilizar el régimen constitucional, por obra de la ley ordinaria, estableciendo una pura legalidad constitucional, sin precauciones especiales. (V. Hauriou, ob. cit., pág. 271.)

7. El problema de la ley constitucional debe además considerarse en relación con las condiciones históricas, generadoras del tipo especial de Derecho político, que realizan los Estados *constitucionales*. Lo *específico* del Derecho *constitucional*, según su *técnica* propia, ¿impone necesariamente la diferenciación formal de las leyes *constitucionales* y de las *ordinarias*, mediante la exigencia de solemnidades y trámites o *garantías* especiales para la elaboración y vigencia de las primeras? No puede darse una respuesta concreta y de valor general. Hay, sin duda, Estados en los cuales esas formalidades especiales de la elaboración jurídico-política de la ley constitucional son una exigencia normal y regulada, de alcance excepcional; pero también los hay en los que esas formalidades se

atenúan o no existen. Diferencias que se explican teniendo en cuenta las condiciones históricas bajo que se ha establecido el régimen moderno de las Constituciones en los diversos países.

8. En general, el Derecho constitucional se ha establecido, en los Estados modernos, como resultado de una lucha de ideologías y entre fuerzas políticas, y al modo de una conquista lograda a menudo en *momentos históricos* determinados y críticos, decisivos, mediante el influjo y la acción de Asambleas representativas o de Convenciones, conquista, además, disputada y difícil de consolidar, y atenuada no pocas veces en sus resultados. En los Estados del Continente europeo, la Constitución ha venido a ser la expresión del límite hasta donde llegaban ciertos avances revolucionarios; en algún Estado americano, la Constitución se ha elaborado como un pacto con arreglo al cual se organizaba la sociedad, al definirse como una comunidad política. En todos, las Constituciones se han concretado en documentos escritos, solemnes, imperativos. Y esto, sumado al influjo de las ideas reinantes acerca del *contrato social* y de las teorías del Derecho natural, con la creencia tan generalizada en la superioridad de la ley, es lo que ha debido determinar los caracteres especiales de las Constituciones, la distinción entre los períodos constituyentes y ordinarios y la necesidad de recabar, prácticamente, solemnes garantías de respeto hacia el *pacto* constitucional, que no podía quedar a merced de los representantes actuales del Poder constituido.

9. Estima Esmein (ob. cit., pág. 503) que la consideración de la Constitución, contenida en una ley escrita fundamental y sistemática, era una de las ideas más admitidas por los publicistas del siglo XVIII, concepción que descansaba en tres supuestos: 1.º, la creencia en la superioridad de la ley escrita respecto de la costumbre; 2.º, la de que una Constitución nueva, obra de la soberanía nacional, implicaba una renovación del

contrato social, y 3.º, la de que las Constituciones claras y sistemáticas procuraban un excelente medio de educación política.

Para M. Hauriou, «el movimiento que ha conducido, a fines del siglo XVIII, en América y en los Estados de la Europa continental, al establecimiento de una *superlegalidad constitucional* o de *Constituciones escritas rígidas*, puede relacionarse con estas dos ideas: 1.ª La idea de las *leyes fundamentales*, es decir, colocadas por encima del Poder legislativo ordinario, cuya utilidad estaría en dar fuerza de ley superior a las prácticas y costumbres esenciales de la Constitución, idea sugerida en los Estados monárquicos por las *leyes fundamentales del Reino*; 2.ª La idea de *Estado corporativo* provocada por la creencia según la cual el Estado es una especie de corporación, creencia que fué provocada por el desenvolvimiento del régimen representativo y por los progresos de la soberanía nacional» (ob. cit., pág. 276-277.)

10. Una consecuencia de valor *histórico*, a la vez que *jurídico*, de las condiciones políticas del régimen constitucional, es la doctrina de la ley *constitucional*, de naturaleza distinta de la *ordinaria*, y del carácter supremo de la Constitución, que ha de mantenerse intangible merced a un sistema de garantías especiales para la reforma constitucional: la Constitución es así una *superley*, y su régimen lo llama M. Hauriou el régimen de «superlegalidad constitucional» (1). En este régimen se acentúa el valor y el alcance de las *garantías exteriores* con que se rodea la elaboración y estabilidad del Derecho constitucional; la idea generadora—como queda dicho—de tal régimen es procurar un sistema de precauciones jurídicas que impidan el abuso del Poder, en sus relaciones con los individuos—respeto a los Derechos del hombre y del ciudadano—, y que, además, impidan el funcionamiento abu-

(1) Ob. cit., pág. 276 y siguientes.

sivo e irregular de las magistraturas — división de poderes, estructura ajustada a normas, etc.—; esta misma idea es la que se refleja en las precauciones que suponen las solemnidades para establecer, o reformar, un texto constitucional — *garantía de garantías*.

En un régimen constitucional de leyes superiores o *superleyes*—*superlegalidad* de Hauriou—, el sistema de garantías es doble, de garantías superpuestas: las unas actúan directamente, en virtud del hecho mismo de la declaración o norma del texto constitucional que, por ejemplo, establece y garantiza la libertad de conciencia o la existencia del Parlamento; las otras actúan directamente sobre el texto mismo de la Constitución, que *no puede* modificarse—nueva garantía—*sino* mediante la reforma expresa del mismo, realizada según tales o cuales trámites.

11. No se debe olvidar que la doctrina expuesta se produce contrastando con el régimen inglés, constitucional por excelencia, y que, además, tal doctrina tiene una significación distinta en los diversos Estados. El contraste apuntado con la Constitución inglesa—de legalidad sencilla y de garantías directas (1)—, ha suscitado la necesidad de una explicación que, dejando a salvo lo *esencial* del régimen constitucional—sumisión del Estado al Derecho—, razone la concepción de la ley constitucional, como una forma más solemne, y hasta suprema, del Derecho. La explicación se ha formulado al desarrollar la clasificación de las Constituciones como *flexibles* y *rígidas* (2); la doc-

(1) Refiriéndose a Inglaterra, dice M. Hauriou: «Sólo un país en el mundo se ha mantenido bajo un régimen puro y simple de la legalidad (sin super, añadido) constitucional.» (Ob. cit., pág. 272.)

(2) Véase BRYCE, *The Amer. Commonwealth*, cap. XXXI, edic. esp., II, pág. 181, que la desarrolló después en el *Ensayo* ya citado. DICEY lo ha expuesto y utilizado en su *Introduction*, págs. 82, 112 y sigs. V. LAWRENCE LOWELL, ob. cit.,

trina que entraña esta clasificación constituye el mejor *metodo*, para la comprensión de las formas jurídicas y específicas del régimen de Constituciones. El concepto generador de la doctrina, que había de desarrollarse alrededor de la noción del tipo constitucional *rígido*, se indica por Bryce al final del cap. III de su *República americana* (1), indicación que alcanza un adecuado desenvolvimiento en la misma obra, especialmente al señalar el contraste entre la Constitución inglesa, «el mejor ejemplo moderno del tipo *flexible*», y la americana, «el mejor ejemplo del tipo *rígido*» (2). La diferenciación de los tipos se elabora de este modo. «Por Constitución de un Estado o nación, dice Bryce, entendemos las normas o leyes que determinan la forma de gobierno, los derechos y deberes del Gobierno ante los ciudadanos y viceversa...; en algunas partes, las leyes o normas que forman la Constitución pueden ser establecidas o modificadas por el Legislativo ordinario, de la misma manera que las demás leyes, mientras en otras, esas normas están colocadas por encima o fuera del alcance de ese Poder legislativo; dictadas por una autoridad superior, no pueden cambiarse sino por ella. En los países de la primera clase, lo que se llama Constitución no es más que el conjunto de leyes—comprendiendo en ellas, naturalmente,

edic. ital., pág. 232. GARNER, ob. cit., págs. 391 y 396. Compárese ESMEIN, part 1.^a, tít. II, cap. V. DUGUIT, ob. cit., página 57, y esp. § 168. GAJAR, *De la Distinction des Lois const. et des Lois ordinaires*, 1905. SCHUBERT-SOLDERN, *Zür Erkenntnistheoretische Grundlegung des Verfassungsrechts*, 1910. JELLINEK, *Teoría general del Estado*, trad. esp., II, pág. 206.

(1) Edic. esp., I, pág. 57.

(2) Idem, II, pág. 154 «Los dos puntos extremos de *rigidez* y *flexibilidad* los representan la Constitución de la Unión americana y la inglesa.» (JELLINEK, ob. cit., II, pág. 506.) La distinción indicada es la base de la doctrina de Hauriou sobre la legalidad constitucional — Constitución *flexible*— y la *superlegalidad* constitucional — Constitución *rígida*. (Ob. cit., lib. II, sec. II. ESMEIN, ob. cit., I, tít. II, cap. V.)

las costumbres y decisiones judiciales—de carácter político... En esos países no hay nada con la forma de las que se llaman comúnmente leyes constitucionales, ni se distinguen éstas por su origen ni por el grado de autoridad de las otras leyes.» Bryce recuerda la estructura de la Constitución inglesa, «que cambia constantemente bajo la acción del Poder legislativo ordinario», y dice: «Una Constitución de ese género, susceptible de ser modificada en todo momento, ampliándose o restringiéndose, es lo que puede llamarse propiamente una Constitución *flexible*.» «En los países de la otra clase, las leyes y normas que describen la naturaleza, los poderes y las funciones del Gobierno, están contenidas en uno o varios documentos emanados directamente de una autoridad superior a la legislativa ordinaria...» Monarca, pueblo, Asambleas especiales... «En todos esos casos, nos encontramos en esos países con una ley o grupo de leyes que se distinguen de las otras, tanto por el carácter de su contenido como por su origen y por su autoridad... Cuando la Constitución consta de una o de varias leyes de esa naturaleza, propongo que se llame Constitución *rígida*—*Rigid Constitution*—» (1).

En el estudio especial ya citado, y recogido en el vol. I de sus *Studies in Hist. and Jurisp.*, ha desarrollado Bryce con amplitud la clasificación, determinándola, merced a la consideración especial del contraste de la Constitución inglesa con las otras Constituciones más modernas de los Estados. «En Inglaterra, dice, las leyes llamadas constitucionales sólo difieren de las demás leyes por la materia; no son de orden superior.» «En Francia y en Suiza, el caso es distinto. La Constitución de la Confederación suiza es un documento que ha sido decretado por el pueblo suizo, y toda reforma o enmienda del mismo necesita ser análogamente decretada, mientras las leyes ordinarias se dictan por la

(1) *La Rép. Amér.*, edic., II, págs. 182 y 184.

legislatura federal de dos Cámaras.» El autor (*Estudio cit.*, I, pág. 152, nota) estima innecesario para su propósito recordar «la complicación introducida en Suiza con la aplicación del referéndum a las leyes ordinarias». A mi juicio, esa complicación reafirma el valor puramente *histórico* del carácter *rígido* de las Constituciones.

«La Constitución actual de la República francesa —continúa Bryce— ha sido decretada por las dos Cámaras reunidas en Asamblea constituyente, y sólo puede reformarse por las Cámaras actuando en la misma forma, luego que cada Cámara aparte hubiera acordado la necesidad de la revisión, mientras que las leyes ordinarias se decretan por las Cámaras, funcionando separadamente...» La autoridad competente para dictar la Constitución de tipo rígido depende del respectivo sistema en cada Estado. Lo esencial es que en los Estados que poseen Constituciones del tipo moderno, la ley fundamental, llamada Constitución, está sobre las leyes ordinarias, y no puede modificarse por la autoridad legislativa ordinaria (Bryce, *idem*, I, págs. 152 y 153).

Situada la clasificación o diferenciación en el proceso general, el tipo flexible representa un momento anterior. Así dice Bryce: «Comienzo por las Constituciones flexibles, no sólo porque son más familiares a los que estudian la Historia romana y a los ingleses, sino también porque son anteriores en fecha. Son, desde luego, las únicas que el mundo antiguo poseía...» «En el mundo moderno se hacen más raras. Excluyendo las comarcas despóticamente gobernadas..., sólo hay ahora en Europa tres: el Reino Unido, Hungría—una Constitución antigua y muy interesante, que presenta notables analogías con la de Inglaterra—e Italia, cuya Constitución, aunque originariamente contenida en un documento, ha sido tan modificada por la legislación, que parece propiamente referirse al tipo flexible» (Bryce, *idem*, pág. 155).

12. El profesor Dicey ha recogido y desarrollado la

doctrina para explicar los caracteres propios de la Constitución inglesa. Es *flexible*, en opinión de Dicey, la Constitución inglesa, porque en ella todo derecho, de cualquier clase, puede legalmente ser cambiado, en los mismos casos y de la misma manera, por el mismo cuerpo. Tal flexibilidad estriba en que por idéntico procedimiento con que se modifica la legislación penal puede alterarse la sucesión a la Corona. Según este supuesto de la flexibilidad, el Derecho llamado constitucional lo es por referirse a asuntos relativos a las instituciones fundamentales del Estado, y no porque *legalmente* sea más sagrado y entrañe mayores dificultades su reforma. Es *rígida* aquella Constitución «bajo la que ciertas leyes, generalmente reputadas como constitucionales o fundamentales, no pueden ser reformadas de la misma manera que las leyes ordinarias. La rigidez de las Constituciones belga o francesa proviene de la falta de facultades, en los Parlamentos de Bélgica y Francia, cuando actúan con su capacidad ordinaria, para modificar las leyes definidas como constitucionales o fundamentales» (Dicey, ob. cit., traducción fr., págs. 112 y siguientes). Respecto de la Constitución española de 1876, se hablará más adelante, al tratar de la reforma constitucional.

13. Los conceptos de *flexibilidad*—elasticidad, fluidez—y de *rigidez* constitucionales tienen, sin duda, una significación *histórica* y una explicación *política*, lo cual no obsta para que revistan un alcance *jurídico*. Contrastados tales conceptos y los caracteres que engendran, sirven para interpretar el proceso del régimen constitucional y definir la aspiración a que responde. La Constitución *flexible* realiza el desarrollo *normal* del Derecho político en régimen de Estado político; su explicación como régimen de Derecho no suscita problema: el problema surge al considerar una Constitución *rígida*, en cuanto se produce de modo especial, en razón del cual el Derecho político se diferencia del resto del Derecho en un Estado. ¿Por qué

ocurre esto? La respuesta exige la explicación adecuada del tipo rígido, explicación que impone la consideración: 1.º, de los *supuestos teóricos* de que parte el Derecho constitucional positivo moderno; 2.º, las *causas* que han determinado su existencia, y 3.º, los *efectos directos* de la aplicación del criterio de rigidez en la vida del Estado.

La teoría del Derecho constitucional que cristaliza en el tipo *rígido* supone: 1.º Que el Estado es, o puede ser, total o parcialmente obra reflexiva de legisladores que actúan como consecuencia del llamamiento expreso a una intervención del soberano; 2.º Que este llamamiento origina un período legislativo extraordinario (*constituyente*), en el que la sociedad política—pueblo o nación—se dispone a organizarse en Estado o a modificar la organización que éste tuviese (1); 3.º Que la Constitución es obra de arte político y de un acto imperativo de valor y carácter excepcionales. Como *causas* de la rigidez pueden señalarse: 1.ª La aplicación del criterio *apriorístico* y deductivo a la vida del Estado; 2.ª La transformación revolucionaria de éste (2); 3.ª La desconfianza social, bien hacia los Poderes tradicionales (en Francia, y en España en alguna de sus Constituciones) (3), bien hacia poderes

(1) «Toda superlegalidad constitucional, dice M. HAURIU, o toda Constitución escrita rígida, es esencialmente una Carta estatutaria establecida por un *poder constituyente*.» (Ob. cit., p. 277.)

(2) Esta indicación del carácter revolucionario de las Constituciones la expresa M. HAURIU en estos términos: «La fundación o la revisión de las Constituciones es a menudo revolucionaria en la forma, y lo es siempre en el fondo.» (Ob. cit., p. 281.)

(3) Ejemplo vivo y reciente del influjo de la desconfianza hacia los Poderes, puede verse en esta indicación de DEDEK, explicando la preferencia de la Asamblea Nacional que elabora la Constitución checoeslovaca: «La Asamblea Nacional, dice, podía elegir entre un criterio de Constitución *rígida* o una *flexible*, y adoptó el *primero*, a causa de la experiencia bajo los Habsburgo, que con frecuencia modificaban arbitrariamente la Constitución, no logrando así arraigar en el res-

actuales de gobierno, a los cuales se fija o señala esferas definidas de competencia (Estados Unidos, por ejemplo). Como *efectos* más *inmediatos*, pueden enumerarse: 1.º La distinción formal y prevista en las leyes, de los períodos *constituyentes*, en que el soberano interviene, y *ordinarios*, en que actúan los poderes constituidos de gobierno—*Estado oficial*—; 2.º La consideración de la ley constitucional como decisión solemne y suprema; 3.º La determinación de un procedimiento especial de reforma de la Constitución, y, a veces, cuando el régimen de rigidez ha llegado a su total desenvolvimiento *jurídico y lógico* — o lógicamente jurídico —, la garantía del recurso *judicial* contra la *inconstitucionalidad* de la ley ordinaria, aunque fuese elaborada, constitucionalmente, por los poderes, constitucionalmente establecidos.

Este recurso implica el reconocimiento de la función constitucional del juez, ya sea en virtud de una interpretación jurisprudencial, como en los Estados Unidos, ya por disposición constitucional expresa, como en Checoslovaquia (V. Preliminar a la Const. de 1920, art. 1). Cons. Esmein y Nézard, ob. cit., t. I, p. 591. Garner, *Idées et Inst*, cit., p. 46. Lambert, *Le Gouv. des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats Unis*, 1921. Duguit, *Traité*, 1.ª edic., I, p. 132. Carré de Malberg, ob. cit., II, página 607. Hauriou, ob. cit., p. 302 y siguientes.

Véase la doctrina desarrollada, acerca de la Constitución rígida, por Bryce, *Estudio cit.*, I, p. 201. Estima éste que las Constituciones de tipo rígido se establecen ordinariamente merced a uno o varios de los cuatro motivos siguientes: 1.º El deseo de los ciudadanos... de garantizar sus derechos cuando fueren viola-

peto del pueblo.» DEDEK, *The Const. Czechoslovakia*. (*Journal of Const. Legis. and Int. Law*, 3.ª serie, vol. III, p. 115, cit. por McBAIN y ROGERS, *The New Const. of Eu.*, 1922, p. 157.)

dos, y restringir la acción de sus gobiernos; 2.º El deseo de los ciudadanos o del gobernante, que aspira a dar gusto a los ciudadanos, de establecer la forma del sistema de gobierno en términos definidos y positivos, previniendo ulteriores controversias; 3.º El deseo de quienes constituyen una nueva comunidad de contener el sistema político, bajo que se proponen ser gobernados, en un instrumento que asegure su permanencia y resulte comprensible para el pueblo, y 4.º El deseo de comunidades distintas, o grupos o secciones, dentro de una gran comunidad, de fijar y establecer los términos según los cuales sus derechos e intereses respectivos deban ser garantidos, y asegurada, mediante un gobierno, la acción conjunta sobre asuntos comunes.

14. La idea predominante, en la generación del tipo jurídico constitucional, es la de ordenar un *régimen de garantías* para establecer y mantener un gobierno que responda a las exigencias de la voluntad de la comunidad, y que acomode su acción a las *normas* dictadas para su funcionamiento: es, pues, una manera de hacer posible o efectivo el *reinado de la ley*—como Derecho—, frente al puro *imperio de la arbitrariedad* de los Poderes públicos, o de sus representantes: Rey, Ministros, Asambleas, funcionarios. La *rigidez* constitucional es una forma circunstancial, que entraña un desarrollo lógico, del Derecho político, para hacer efectivo el *Estado de Derecho*, mediante *precauciones* excepcionales de naturaleza diversa.

En las *fórmulas* de la rigidez constitucional se trata, en efecto: 1.º, de *precauciones políticas*—frente al poder constituido—con alcance *jurídico*: normas constitucionales a que ha de acomodarse la representación del Estado; 2.º, de *precauciones jurídicas*: intangibilidad del texto constitucional, salvo el procedimiento de revisión: defensa judicial de la Constitución. El valor y alcance de las precauciones es variable de Estado a Estado.

El reinado de la Ley, sin embargo, no depende, necesariamente, de las precauciones especiales políticas y jurídicas: Inglaterra ofrece el ejemplo de la efectividad del reinado de la ley bajo una Constitución *flexible*. Además, en Estados de Constitución rígida como los Estados Unidos, el reinado de la ley depende, en su mayor parte, de la elaboración consuetudinaria—interpretativa—de la misma Constitución rígida. El carácter diverso de la rigidez constitucional infiérese de la comparación de los diferentes tipos. Entre las formas extremas de Constituciones *flexibles* y *rígidas* (Inglaterra y Estados Unidos), se señala una gradación de tipos *menos rígidos* o *más flexibles*, que va hasta el de la Constitución *escrita y codificada*, y, sin embargo, *no rígida* estrictamente (v. gr., la de Italia y la de España). Por otra parte, aun dado el tipo rígido puro, no hay criterio uniforme, ni sobre la materia constitucional sometida a las garantías de la rigidez—reforma constitucional—, ni respecto de la autoridad o representación contra quien se toman las precauciones que convierten la Constitución en rígida. En otros términos: siendo esencial, en el tipo rígido de Constitución, el que ésta, como ley, se estime *superior* a la *ordinaria* y que no sea «obra de la legislatura ordinaria, no pudiendo por esto reformarse por ella» (Bryce, ob. cit., páginas 219 y 220), no reina un criterio uniforme en la determinación de los límites de la ley constitucional, la cual, además, por muy amplia que sea, deja siempre una esfera dilatadísima a la acción interpretativa y complementaria de los usos y costumbres y de las leyes ordinarias, y hasta de ciertos Reglamentos—a veces los de las Cámaras.

Bryce, ob. cit., I, páginas 219-221. Recuerda Jellinek (obra citada, II, pág. 211) que «no sólo mediante leyes, sino por sencillas resoluciones parlamentarias, puede llevarse a cabo una modificación constitucional». En las flexibles «se puede crear un nuevo derecho, merced a las resoluciones parlamentarias». (Cons. E. May, *Treatise on the Law of Parliament*, ob. cit. de Jellinek.) Y

también en las rígidas, aunque en límites más estrechos, es posible «la creación, por vía de resoluciones parlamentarias de una Cámara, de un derecho fundamental, *praeter legem* y *contra legem*».

Por otra parte, la aplicación del procedimiento extraordinario, en la reforma de la Constitución, responde a necesidades y a posiciones políticas—históricas—muy distintas, lo que revela el carácter de pura garantía circunstancial de la rigidez constitucional. Unas veces se trata de consagrar la sumisión del rey a la soberanía nacional, v. gr., nuestras Constituciones de 1812 y de 1869; otras de garantizar el respeto a un pacto político, v. gr., la Constitución federal de los Estados Unidos; otras de prevenirse contra los abusos de la Asamblea legislativa ordinaria; por ejemplo, las Constituciones de los Estados norteamericanos; otras se quiere poner un freno a la acción irreflexiva de las mayorías de las Cámaras constituidas, significado, v. gr., de la precaución francesa o de la apelación al *referéndum* en Suiza.

15. Estudiando el problema, Mr. L. Lowell (1) hace estas interesantes indicaciones. Recuerda el punto de vista de Tocqueville relativo al término Constitución. Se designa con él «un instrumento de una solemnidad excepcional, distinto, por su carácter, de todas las leyes, que sólo puede modificarse por un procedimiento especial... Este carácter sagrado—añade—es naturalmente cuestión de sentimiento, no susceptible de definición exacta, y pertenece a la Constitución inglesa como a otras. El procedimiento particular de reforma de la Constitución—distinción entre el llamado poder constituyente y el poder legislativo—, sobre que funda Bryce su división de las Constituciones en *rígidas* y *flexibles*, tiene una larga historia...; pero, aunque el contraste entre los dos tipos tenga gran importancia, la aparición de formas intermedias le ha

(1) Ob. cit., Intr., trad. fr., I, pág. 3.

hecho menos adecuado y de menos valor para fundamentar una clasificación». Lowell recuerda el Estatuto italiano (1), la Carta francesa de 1830 y la Constitución española de 1876. «De los países que pueden modificar su Constitución por el procedimiento legislativo ordinario, pasamos, por gradaciones casi imperceptibles, a aquellos en los que el poder constituyente y el legislativo son claramente distintos.» Y Lowell señalaba tal gradación a partir de Prusia, donde el procedimiento de reforma constitucional, según la Constitución monárquica de 31 de enero de 1850, difiere del ordinario sólo porque exige dos distintas aprobaciones, con un intervalo, cuando menos, de veintiún días: «De hecho—dice—, las leyes fundamentales están completamente sometidas al poder legislativo, en Prusia como en Inglaterra. Lo mismo ocurre, en rigor, en Francia, aunque las modificaciones de la Constitución deban ser hechas por la Asamblea Nacional», que forman las dos Cámaras ordinarias, reunidas juntas: «puede afirmarse que, en Francia, la Constitución está virtualmente a merced del Parlamento». «La importancia de la distinción entre el poder constituyente y el legislativo se ha atenuado en algunos países, no sólo simplificando el procedimiento de reforma constitucional, sino complicando sus métodos legislativos. Ejemplo, Suiza, donde si, por la Constitución de 1848, se requería para la reforma constitucional el voto directo del pueblo, que no era necesario para la reforma legislativa, después que, en 1874, se introdujo el *referéndum*, la distinción ha desaparecido en gran parte.»

Afirmaba Mr. Lowell—y recogíamos en la anterior edición de este TRATADO—que «las últimas Constituciones y las prácticas más recientes propenden a debilitar

(1) Véase BRUNIALTI, ob. cit., I, y F. RACIOPPI y J. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, 1909, 3 vols.

tal distinción»: la de las Constituciones rígidas y flexibles. Convendrá hoy recordar que las recientes manifestaciones de constitucionalismo de la post-guerra han mantenido con diverso alcance el valor de la *rigidez constitucional*, y del carácter distinto de la ley constitucional, exigiendo para la reforma de las Constituciones procedimientos especiales o declarando la necesidad de que la reforma de la Constitución se haga por leyes constitucionales, como dispone la checoslovaca. (V. el art. II de este capítulo.)

16. La doctrina general de la *ley constitucional*, en relación con el *acto de soberanía*, puede formularse en estos términos:

1.º La distinción entre *ley constitucional* y *ordinaria* no responde a una diferencia esencial, o de *contenido*, que haga de aquélla un Derecho aparte; toda ley es obra, en definitiva, de un Estado, llamado además a hacerla efectiva y a garantizar su eficacia.

2.º Las diferencias entre Constituciones *no escritas* y *escritas* y *flexibles* y *rígidas*: a), no afecta a la naturaleza esencial del Derecho que expresan, sino que son diferencias *formales*. Si se trata de las Constituciones *no escritas* y *escritas*, la diferencia depende de la distinta manera como el Estado elabora las normas—como Derecho constitucional consuetudinario (Constitución no escrita)—, o como Derecho escrito o legislado (Constitución escrita). Si se trata de las Constituciones *flexibles* y *rígidas*, la distinción depende de que las normas constitucionales se elaboren como las ordinarias—en forma de usos o costumbres, o de leyes obra del poder legislativo: Constitución *flexible*—, o de que aquéllas se produzcan con determinadas precauciones o procedimientos, que, al dificultar su reforma, les dan mayor *rigidez* y acentúan su carácter de garantías; b), tales distinciones o clasificaciones no significan una división esencial de los tipos constitucionales: en primer lugar, porque toda Constitución es, en parte, *no escrita*, *consuetudi-*

naria, y, en parte, *escrita* y legislada; y, además, siempre en parte, *flexible*.

20. RESUMEN DE UNA DOCTRINA.—Para comprender el *valor y alcance políticos y jurídicos* de la distinción entre las Constituciones *flexibles* y *rígidas*, debe recordarse que el *Derecho constitucional* representa, en el proceso histórico de los Estados, el más serio y eficaz *esfuerzo* hasta hoy realizado por los pueblos para *dotar a su respectivo Estado de un verdadero ESTATUTO, garantía*—o sistema de garantía—*de los derechos de la personalidad humana y de la ciudadanía, y de la conducta jurídica de los gobernantes que ejercen poderes del Estado. Establécese el Derecho constitucional:*

a) *Por obra de la costumbre y de la ley, según las formas ordinarias y generales de las realizaciones jurídicas*—como ocurre en Inglaterra, en régimen de pura legalidad (legalidad constitucional de Hauriou, y mediante Constitución flexible, según el concepto de Bryce).

b) *Bajo formas especiales y excepcionales de elaboración jurídica expresa, obra de poderes constituyentes, o en virtud de tramitaciones especiales. En este caso, el Derecho constitucional se apoya en una Constitución o en leyes constitucionales escritas, y reviste los caracteres de rígido* (Bryce), *con más o menos rigor e intensidad*. Lo que distingue y define específicamente esta forma del régimen constitucional es que se realiza y desarrolla prácticamente como un *régimen de garantías, de valor y alcance, a la vez, políticos y jurídicos*, y de tal fuerza y relieve, que, a la larga, se afirma con verdadera *sustantividad*, desempeñando entonces dicho régimen una *doble función*, a saber: 1. Como régimen jurídico del Estado y para el Estado — determinación de funciones y poderes, fijación de su competencia, regulación de su organización y relaciones. 2. Como régimen de garantías especiales consecuencia del *superior respeto jurídico a determinadas instituciones, derechos e intereses, o a normas*

que pueden no ser, por su *contenido*, materia propia del derecho político (verbigracia, ciertos derechos reputados civiles, los del hijo natural, la protección de las familias numerosas y de la maternidad en la Constitución alemana de 1919), o bien que, aun siendo de carácter *político*, se han dejado, otras veces, a la competencia del Legislativo ordinario. El Derecho constitucional con Constitución *rígida* es, en todo caso, *expresión manifiesta de la superior estimación nacional o social, en un momento dado, de determinados valores jurídicos* (de contenido ético, político, económico, cultural, etc.), y *que, por razones históricas o circunstanciales, se colocan en lo más alto de la jerarquía en el sistema del derecho positivo, sustrayéndolos a la acción más rápida, y, en general, al más fácil funcionamiento de los poderes legislativos ordinarios.*

La *construcción lógica* del derecho constitucional de Constitución rígida entraña estas exigencias: 1.^a Declaración constitucional de la institución, del derecho, del interés o de la norma constitucionalmente garantida; 2.^a La sustracción de la institución—derecho, interés o norma—a la competencia de los poderes ordinarios del Estado, y 3.^a La defensa jurisdiccional de lo garantido constitucionalmente—defensa de los derechos de la personalidad, recurso de inconstitucionalidad de las leyes—. (Véase mi estudio, *Ley inconstitucional*, en la *Enciclopedia jurídica*, de Seix.)

II

LA REFORMA DE LAS CONSTITUCIONES

1. La doctrina general de la *ley constitucional* debe completarse con el estudio de las disposiciones formuladas en el derecho político positivo de los distintos pueblos, en materia de elaboración y reforma de las Constituciones escritas. Semejante estudio se nos

impone, además, como desarrollo lógico de las indicaciones hechas al contraponer la significación respectiva de las Constituciones *rígidas* y de las *flexibles*. La consideración adecuada de los textos constitucionales, para su examen comparativo, impone una primera distinción. Puede, en efecto, tratarse, o de una *Constitución* de un Estado íntegramente elaborada por un acto de soberanía política, o de la modificación o reforma parcial de una *Constitución* o de una ley *constitucional*; en otros términos: puede tratarse de la *elaboración de una Constitución*, o de su *revisión o reforma total* o de la *reforma parcial*. En el derecho constitucional escrito, las reformas *totales* de las Constituciones se realizan de dos maneras distintas, en relación con las circunstancias en que se produzca la *intervención soberana*; puede, en efecto, ésta coincidir con la formación misma del Estado, y con su advenimiento como tal a la vida de los Estados, siendo entonces la Constitución la afirmación pública o consagración expresa del Estado para quien se elabora, o bien puede la reforma limitarse a modificar o rehacer de modo general la estructura política de un Estado preexistente; pero en este caso es preciso distinguir dos casos, según que se trate de instaurar por primera vez en dicho Estado el régimen constitucional, llamado a sustituir a un régimen anterior no constitucional, o de un cambio de Constitución, pero dentro ya de un período constitucional.

Veamos ahora algunos ejemplos de los casos apuntados de elaboración, revisión y reforma de las Constituciones escritas:

2. 1.º *Elaboración o revisión total de una Constitución*: a) Elaboración de la Constitución coincidiendo con la formación y afirmación histórica de la existencia del Estado. Ejemplos: las dos Constituciones de los Estados Unidos, a saber: los *Artículos de la Confederación y Unión perpetua* (*Articles of Confederation and Perpetual Union*), Constitución preparada por el Congreso, sometida a los Estados en 1777,

y ratificada subsiguientemente por las representaciones de los Estados, autorizadas para el caso por la Legislatura respectiva, en 1781, y la *Constitución* vigente de 1787; coinciden estos dos documentos constitucionales—comprensivos de sistemas de organización política—con los momentos críticos determinantes de la formación de la Unión norteamericana como *Confederación (Artículos)* y como *Estado federal* (Constitución de 1787). Tuvo análoga significación la Constitución del *Imperio alemán* de 1871, en cuanto, mediante ella, se consagró una nueva unidad política—el Imperio alemán constituido como Estado—*federal*—, con su propia estructura jurídica. La Constitución belga de 1831 fué adoptada el 7 de febrero de dicho año, unos meses después de votada por el Congreso nacional la independencia de Bélgica (18 de noviembre de 1830).

Son varios los ejemplos de la coincidencia entre la afirmación del Estado—del nuevo Estado y la elaboración constitucional—en post-guerra. Es el caso de Polonia—nuevo Estado que renace después de una larga y dolorosa anulación—, con la Constitución de 17 de marzo de 1921, en cuyo preámbulo se lee: «Nosotros, la nación polaca, reconocida a la Providencia por habernos librado de una servidumbre de siglo y medio...» Es el caso de Checoslovaquia—con la Constitución de 19 de febrero de 1920—, en cuyo preámbulo, después de declarar que la nación checoslovaca desea «consolidar la perfecta unidad del pueblo...», añade, que la Asamblea Nacional ha adoptado «la siguiente Constitución para la República checoslovaca», afirmando al final su propósito de ocupar un puesto «en la familia de las Naciones, como miembro culto, pacífico, democrático y progresivo». A estos casos pueden sumarse los de Austria (Const. de 1920), Finlandia (1919), Estonia (1920), Letonia (1922), Lituania (1922), ciudad de Danzig (Const. de 1920), Irlanda (Estado libre, 1922).

b) Elaboración total de la Constitución, en virtud de la cual se establece el régimen constitucional como nuevo régimen del Estado: tienen este alcance, por ejemplo, la labor constitucional de la Asamblea francesa en 1789-91, con la Constitución de septiembre de este último año, que realiza el paso del *antiguo régimen* absolutista al de Constituciones; análogo alcance revistieran la Constitución *afrancesada* de Bayona de 1808, y la nacional de Cádiz de 1812, que inicia en España el régimen moderno.

c) *Revisión o reforma* total de Constitución en el proceso mismo de un régimen constitucional; por ejemplo, en Francia pueden citarse la Constitución de 1793—que no llegó a aplicarse—, la del año III, la del año VIII, etc.; en España, la Constitución de 1837, reforma total de la de 1812; la de 1845, reforma de la de 1837; la de 1869, que establece un régimen constitucional nuevo, así como la de 1876. Una significación análoga debe darse a la Constitución alemana de 1919, y, en general, a las nuevas Constituciones de los *Länder* alemanes, salvo, por ejemplo, la de Turingia, que se elabora, en rigor, para un nuevo Estado. Véase también la Constitución de Uruguay de 15 de octubre de 1917.

3. 2.º *Reforma parcial de la Constitución*.—En el desarrollo normal de un régimen de Constituciones, es muy corriente la reforma de alguna de sus disposiciones o la adición de algún precepto al texto constitucional. En un Estado en el cual la Constitución ha arraigado hondamente, habiéndose creado la tradición interpretativa, es natural que se propenda a mantener en su totalidad la Constitución, mediante la defensa que supone el procedimiento especial en ella misma ordenado para su reforma. Tal es, verbigracia, el criterio desarrollado en la vida constitucional norteamericana: mántiense allí el texto general de la Constitución de 1787, habiendo sido adicionada en contadas ocasiones—diez y nueve son las enmiendas y adiciones; la última, de 1920 (sufragio femenino)—. Alguna

Constitución, como la Suiza distingue entre reforma *total* y *parcial*.

Según el art. 118, «la Constitución federal suiza puede ser reformada en todo tiempo, total o parcialmente». Véase el art. 30 de la Constitución argentina de 1860 y el 177 de la del Uruguay de 1917. La Constitución de Grecia de 1864 dispone, en su art. 107, que no puede revisarse totalmente; sin embargo, añade: «ciertas de sus disposiciones no fundamentales, y precisamente indicadas, pueden, diez años después de su promulgación, ser revisadas, si se comprobase debidamente la necesidad».

Alguna Constitución, como la española de 1812, dispone que no pueda reformarse durante algún tiempo. «Hasta pasados ocho años, decía la de 1812, después de hallarse puesta en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos.» En cambio otras, como la de Polonia de 1921, establecen la revisión periódica de las mismas. «Cada veinticinco años, dice, a contar de la fecha de la presente Constitución, se procederá a su revisión en virtud de un acuerdo de la Dieta y del Senado, reunidos en Asamblea Nacional y tomado por mayoría ordinaria de votos.» (Art. 125, pár. 4.)

4. En cuanto al procedimiento adoptado para la reforma constitucional, pueden formarse tres grupos diferentes con las diversas Constituciones (1). En el *primero* figuran los Estados en los cuales la reforma constitucional supone la apertura del período constituyente, llamando a decidir, de un modo u otro, sobre la reforma a aquel que se reputa representante más inmediato de la soberanía. Tales Estados son los de

(1) G. JONA, *La Reforma*, etc, pág. 99. V. BERGEAUD, ob. cit., esp. páginas 151 y 401.

Constituciones *rígidas* en el más estricto sentido, y en las cuales ha cristalizado, de manera más pura y lógica, la doctrina de la distinción entre ley *constitucional* y *ordinaria* y la concepción de la *Constitución-garantía*. En el *segundo* grupo figuran los Estados que se limitan a dar a las Asambleas legislativas ordinarias el carácter y el poder de *constituyentes*, exigiendo para la reforma constitucional procedimientos o condiciones especiales. En estos Estados persisten, más o menos atenuados, los supuestos y caracteres de las Constituciones *rígidas*. Hay Constituciones, como luego veremos, que regulan la reforma mediante los dos procedimientos de la consulta directa al órgano inmediato de la soberanía y de la intervención especial de las Asambleas legislativas. Luego indicaremos alguna de este tipo. En el *tercer* grupo figuran aquellos Estados que no tienen en las leyes disposiciones sobre la reforma constitucional: sus Constituciones realizan, con más o menos pureza, cierto tipo de las *flexibles*.

5. En el primer grupo podemos citar, entre otros, los Estados Unidos Norteamericanos, República Argentina, Bélgica, Suiza y Estonia.

La Constitución de los Estados Unidos dispone, en su art. 5.º, que «el Congreso, siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, propondrá enmiendas a esta Constitución, o, a solicitud de las Legislaturas de las dos terceras partes de los Estados, deberá convocar una Convención para proponer enmiendas, las que, en cualquiera de los casos, serán válidas para todos los fines, como parte de esta Constitución, cuando fueren ratificadas por las Legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados, o por las Convenciones en las tres cuartas partes de los mismos, según que el Congreso hubiera propuesto uno u otro método de ratificación, y siempre que ninguna enmienda que pueda hacerse antes de 1808 afecte en manera alguna a las cláusulas 1.ª y 4.ª de la Sección novena del art. 1.º, y que ningún Estado, sin su con-

sentimiento, sea privado de su sufragio igual en el Senado» (1).

Según el art. 30 de la Constitución argentina de 1860:

«La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso, con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.» (Véase J. V. González, *Manual de la Constitución argentina*, pág. 788. González Calderón. *Der. const. argentino*, 1917-18, I, págs. 329 y sig.)

La reforma constitucional en Bélgica se regula por el art. 131 de la Constitución de 1831, en estos términos:

«El poder legislativo tiene el derecho de declarar que ha lugar a la revisión de la disposición constitucional que designe. Hecha esta declaración, las dos Cámaras se disuelven desde luego y se convocan otras nuevas, conforme al art. 71. Estas dos Cámaras están, de acuerdo con el Rey, sobre los puntos sometidos a revisión. En este caso no podrán deliberar, si no se hallan presentes dos tercios, al menos, de los miembros de cada una, y ninguna reforma será adoptada si no reúne, al menos, dos tercios de los votos.» (Cons. Van den Heuvel, *De la Révision de la Const. belge*, 1882; E. Banning, *La Révision*, 1892; E. de Laveleye, *La Rév. de la Const. belge*, 1892; L. Arnand, *La Rév. belge*, 1893; P. Errera, *Traité de Droit public belge*, 1909, páginas 20 y 25. «Toda revisión—dice P. Errera—es, entre nosotros, parcial, puesto que debe recaer sobre este o aquel artículo que el legislador designa por su número. Varias declaraciones concomitantes pueden referirse a los artículos que se quiera; pero aun lle-

(1) La índole del TRATADO me impide considerar de una manera especial el problema de la reforma constitucional en los Estados Unidos, completando la doctrina federal con la de los Estados que forman la Unión. Véase, a este propósito, DEALEY, *Our State Constitutions*, esp. caps. II y III.

vando muy allá esta latitud, no se llegará al sistema de la revisión total, porque debe rechazarse, por absurda, la hipótesis de votos simultáneos sobre todos los artículos de la Constitución», pág. 21. Comp. el artículo de la Const. belga con el cap. XI de la Const. de los Países Bajos de 1887).

Según la Constitución suiza de 1874, reformada en 1891, la Constitución federal puede ser reformada en todo tiempo, *total o parcialmente* (art. 118).

Además, el art. 120 dispone que cuando una sección de la Asamblea federal decreta la revisión de la Constitución federal y la otra no accede, o bien cuando 50.000 ciudadanos suizos con derecho de sufragio piden la revisión, la cuestión de si la Constitución debe ser reformada se somete, en ambos casos, a la votación, por sí y por no, del pueblo suizo. Si, en uno o en otro de esos casos, la mayoría de los ciudadanos votantes se pronuncia por la afirmativa, los dos Consejos deberán ser renovados para proceder a la revisión. Y según el artículo 121, la Constitución federal reformada entra en vigor cuando sea aceptada por la mayoría de los ciudadanos suizos votantes y por la de los Cantones. Para computar esta mayoría de los Cantones, el voto de medio Cantón se cuenta como medio voto. El resultado de la votación popular de cada cantón, se considera como el voto del mismo. Véase Hilty, *Les Constitutions fédérales de la Conf. Suisse*, 1891. Salis, *Schweizerisches Bundesrecht*, 5 volúmenes, 2.^a edición, 1903-904. Blumer, *Handb. des schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, edic. de Morel, 1877-87, 3 volúmenes; nueva edición, 1891. Vincent, *Gov. in Switzerland*, 1900.

La Constitución de Estonia dispone en el cap. X que la iniciativa para modificar la Constitución corresponda al pueblo, mediante la iniciativa popular, así como a la Asamblea del Estado. Pero la reforma, proceda de la iniciativa popular o de la Asamblea, se decidirá por el pueblo en un plebiscito, debiendo comu-

nicarse al pueblo la reforma, tres meses, al menos, antes del plebiscito (artículos 87-89).

6. Cítanse aquí sólo los tipos más principales y caracterizados de cada uno de los grupos en lo relativo a la revisión constitucional. En este primero podrían añadirse no pocas Constituciones de los pueblos americanos que apelan a la Convención o Asamblea constituyente para la reforma constitucional, a diferencia de los que atribuyen la facultad de reforma al Congreso o Poder legislativo, con determinadas solemnidades, que, a veces, lo convierten en verdadero Poder constituyente convocado al efecto. Exigen la convocatoria o intervención de una *Convención* o Asamblea nacional o constituyente para efectuar la reforma constitucional, las siguientes Constituciones: de Colombia, art. 209 de la Const. de 1886, reformado por ley de 17 de abril de 1905. Guatemala, tit. VII, Const. ref. 1879. Cuba, art. 115, Const. 1901. El Salvador, art. 148, Const. 1886. Paraguay, tit. XV, Const. 1870. Nicaragua, título XIX, Const. 1905. Honduras, tit. XXI, Const. 1894. Costa Rica, reforma total, art. 135. En su *Digesto constitucional americano*, el Sr. Carranza hace esta clasificación de las Constituciones, desde el punto de vista indicado: «Tiene, dice, el Congreso facultad para decretar y sancionar las reformas en trece naciones, y le corresponde hacerlo a una Constituyente, convocada al efecto, en ocho.» (Ob. cit., I, pág. 16.)

La Constitución de la *Commonwealth de Australia* de 9 de julio de 1900, art. 128, dispone que las modificaciones de la misma iniciarse mediante adopción del proyecto por mayoría absoluta de las dos Cámaras, sometiéndose luego a la aprobación en cada Estado de los electores con voto para las elecciones de la Cámara de Representantes.

7. En el segundo grupo pueden citarse, entre otras, las leyes constitucionales francesas y la Constitución de Polonia.

El procedimiento de reforma constitucional en Fran-

cia se establece por el art. 8.º de la ley constitucional, relativa a la organización de los Poderes públicos de 25 de febrero de 1875, que dice lo siguiente:

«Las Cámaras tendrán derecho, en virtud de decisiones separadas, tomadas en cada una por mayoría absoluta de votos, ya espontáneamente, ya a petición del Presidente de la República, de declarar que ha lugar a la reforma de las leyes constitucionales. Tomada por cada una de las Cámaras tal decisión, se reunirán éstas en Asamblea nacional para proceder a la revisión. Las decisiones relativas a la reforma parcial o general de las leyes constitucionales deben ser tomadas por la mayoría absoluta de los miembros componentes de la Asamblea nacional.» Adición de ley constitucional de 13-14 de agosto de 1884, art. 2.º: «La forma republicana de gobierno no puede ser objeto de una proposición de revisión».

La Constitución de Polonia de 17 de marzo de 1921 dispone, en el art. 125, que la reforma de la Constitución puede acordarse tan sólo en presencia, al menos, de la mitad del número legal de diputados y de senadores, respectivamente, y por mayoría de dos tercios de votos. La propuesta de reformas de la Constitución debe ser firmada por una cuarta parte, al menos, del número legal de diputados, debiendo notificarse la proposición con cincuenta días al menos de antelación. La segunda *Dieta* que se reúna según esta Constitución, podrá revisarla por acuerdo tomado por una mayoría de tres quintos, con presencia al menos de la mitad del número legal de diputados. El último párrafo se refiere a la revisión cada veinticinco años ya indicada. (V. antes núm. 4 de este capítulo V; también el art. 73 de la Constitución del Japón; el artículo 1.º, núm. 2, de la ley preliminar, y artículos 42 y 46, núm. 4, de la Constitución checoeslovaca de 29 de febrero de 1920; el tit. VII de la Constitución de Portugal de 21 de agosto de 1911 y los artículos 177 y 178 de la Constitución del Uruguay de 1917.)

8. Merecen mención especial para completar estas indicaciones sobre la reforma de las Constituciones, teniendo en cuenta el carácter de lo en ellas dispuesto, las Constituciones novísimas de Alemania (1919). Prusia (1920) y Estado libre de Irlanda (1922). Según el art. 76 de la alemana, la Constitución podrá ser reformada por vía legislativa. Mas para que prosperen las resoluciones del *Reichstag* modificativas de la Constitución se necesita que estén presentes, por lo menos, los dos tercios del número legal de sus miembros, y que sean favorables a la revisión, por lo menos, los dos tercios de los presentes. Los acuerdos del *Reichsrat* sobre revisión constitucional requerirán mayoría de dos tercios de los votos emitidos. Y si mediante iniciativa popular hubiera de acordarse en *referéndum* una reforma constitucional, será necesario que lo apruebe la mayoría de los electores. Cuando el *Reichstag* vote una reforma constitucional frente al veto del *Reichsrat*, el Presidente del *Reich* no promulgará la ley si éste solicita el *referéndum* dentro de dos semanas.

Por su parte, la Constitución prusiana dispone, en el art. 6.º, que las iniciativas populares pueden encaminarse, entre otras cosas, a «la reforma de la Constitución», y lo mismo en este caso que cuando se reclamase la disolución del *Landtag*, «deben, para ser admitidas, obtener el asentimiento de la mayoría de los electores», y el art. 30 dice que «los acuerdos del *Landtag* que reformen la Constitución requieren la presencia de dos tercios del número legal de los miembros y el voto conforme de dos tercios, al menos, de los presentes».

La Constitución del Estado libre de Irlanda, dispone, en su art. 50, «que el Parlamento podrá hacer modificaciones en la presente Constitución, siempre que no se opongan al Convenio anglo-irlandés, pero pasados ocho años desde que empieza a regir la presente Constitución, toda reforma de la misma, una vez aprobada por ambas Cámaras, deberá ser sometida al *referéndum* popular, y no se considerará aprobada si no

toman parte en la votación la mayoría de los electores inscriptos en el censo y no obtiene la aprobación de esa mayoría o de los dos tercios de los votos emitidos. Las modificaciones que se hagan dentro de ese periodo de ocho años se realizarán por medio de leyes ordinarias.

9. En el tercer grupo se pueden citar las Constituciones de Inglaterra, Italia y de España.

La Constitución inglesa, como es sabido, no ha sido elaborada en un momento determinado, ni se ha producido como resultado de actos expresos de soberanía: *predominantemente consuetudinaria*, es obra de un proceso, y es el tipo de las Constituciones *flexibles*, que se distinguen precisamente porque desconocen el procedimiento especial de reforma, que sirve para diferenciar *formalmente* la ley *constitucional* de la *ordinaria*. Sin duda, algunas de las fuentes capitales de la Constitución son escritas y resultado de movimientos y situaciones extraordinarias, verbigracia, la *Magna Carta*, el *Bill de derechos* y el *Acta de establecimiento*. La misma reforma contenida en la ley (*Parliament Act*) de 1911, que limita los poderes de la Cámara de los Lores, se puede considerar como una reforma excepcional y constitucional. Pero ello no importa: Inglaterra desconoce *legalmente* la distinción *formal* de los periodos *constituyentes* y *ordinarios*. Las reformas políticas más radicales, tales como las leyes electorales de 1832, 1867, 1884 y 1918 y la citada de 1911, fueron obra de Parlamentos ordinarios. La doctrina constitucional inglesa entraña el supuesto de que nadie puede oponerse a las aspiraciones sociales expresadas por los medios de que dispone la *opinión pública*. Mientras el proceso político se produce en condiciones de normalidad, el organismo constitucional—Rey, Gabinete, Lores y Comunes—actúa según las reglas escritas o consuetudinarias de la Constitución, funcionando cada institución dentro de su papel propio. Y en estas condiciones no hay límite a la acción legisla-

tiva. Pero si se producen circunstancias extraordinarias y los órganos normales del Poder, como Gobierno, se contraponen, produciéndose un *conflicto*, el régimen consuetudinario, primero, y hoy la ley, procuran una solución, que consiste en la intervención decisiva del órgano representativo más inmediato del Estado: en última instancia el cuerpo electoral, representado, a su vez, por la Cámara de los Comunes. En efecto, según la ley de 18 de agosto de 1911, que determina las facultades de la Cámara de los Lores con relación a la de los Comunes, ésta decide en materia legislativa, en caso de conflicto con la de los Lores. Pero adviértase que la ley de 1911 se refiere a la *reforma legislativa*, y especialmente a la materia *financiera*, no de modo expreso y especial a la materia *constitucional*.

10. El Estatuto italiano de 1848 guarda silencio sobre su reforma.

La Constitución española de 1876 no tiene disposición explícita relativa a su reforma. Ella misma es obra de las Cortes, con el Rey. Lo dice el preámbulo: «Don Alfonso XII..., en unión y de acuerdo con las Cortes del Reino, actualmente reunidas, hemos venido *en decretar* y SANCIONAR la siguiente Constitución...» Pero la falta de un procedimiento *especial* de reforma de la Constitución, ¿autoriza para interpretarla en el sentido que interpretamos la inglesa? Si atendemos a *sus orígenes*, en manera alguna; obedecía, en efecto, nuestra Constitución, al elaborarse, a los principios del doctrinarismo. Partíase del supuesto según el cual la Constitución escrita (*externa*) presupone una Constitución *interna*, fundamental, cuyos elementos esenciales son la Monarquía, irresponsable e indestructible, y la Representación nacional, variable. Y dada esta doctrina, se ha declarado *reformable* la Constitución — externa — de 1876. Para realizar la reforma de modo normal y según su espíritu, bastaría respetar en su integridad los supuestos constitucionales estimados como fundamentales: *Monarquía* y *Cortes*. Mas he ahí la mayor dificultad. En efecto, toman-

do al pie de la letra el preámbulo de la Constitución, que pone por encima del texto escrito—anteriores a él—, las *Cortes* y *el Rey*, podría interpretarse en el sentido de que, respetando tales instituciones, el texto, expresión del acuerdo del Rey con las Cortes—pacto constitucional—, puede reformarse. Pero ¿cómo? La Constitución guarda silencio. Y no sólo esto: el art. 23 dispone que «las condiciones necesarias para ser nombrado senador *podrán* variarse por una *ley*»; de donde parecía inferirse que las demás disposiciones constitucionales no *podrían* variarse por medio de una *ley*. ¿Cómo entonces? Dificultad grave: porque, o hay que declarar la Constitución *escrita irreformable* (más que *rigida*), o hay que suponer que la Constitución está incompleta, o que lo del art. 23 fué una ligereza de nuestros legisladores (1).

Pero considerada la Constitución con el espíritu de los tiempos, y aun mantenidos sus supuestos doctrinarios, parecía haberse admitido la doctrina según la cual la Constitución de 1876 podría reformarse, *como se hizo*, a saber: *por decisión de las Cortes y con la sanción de la Corona*, o sea en virtud de acuerdo entre las Cortes y el Rey. Y esta doctrina tuvo una confirmación expresa, en el año 1923, cuando el Gobierno, llamado de concentración liberal, declaraba ante las Cortes que acababan de elegirse, en el *Mensaje* leído por el Rey en la apertura de las mismas, su propósito de presentar «la anunciada reforma de los artículos 17, 20, 21, 22 y 32 de la Constitución, con el criterio expansivo que es público». El propósito no tuvo ocasión de realizarse, a consecuencia del movimiento de Barcelona de 13 de septiembre de 1923, que interrumpió la normalidad constitucional, dejando en suspenso la vigencia de la Constitución de 1876.

(1) Un hombre de Estado español de los que más contribuyeron a hacer la Constitución actual ha declarado que lo de la falta de procedimiento de reforma fué... *¡un olvido!* —el olvido de Cánovas, se dice.

CAPÍTULO VI

Plan del Derecho constitucional comparado.

1. Antes de comenzar el estudio del contenido positivo del Derecho constitucional convendrá hacer algunas consideraciones acerca de la índole de dicho estudio y sobre el plan que se estima oportuno seguir. El estudio del Derecho constitucional puede, en efecto, orientarse y desarrollarse con criterios distintos, que dependerán del punto de vista que interese y del propósito que se persiga. Ni el método ni el plan serán idénticos para el historiador, para el filósofo y para el crítico; y no es lo mismo referirse tan sólo al Derecho constitucional de un pueblo, que proponerse la consideración del de varios Estados. La posición del investigador es, además, distinta, según que proceda con el espíritu riguroso del *jurista*, o con el más flexible del *historiador*, o el más flexible aún del *político*. Cambia tanto el campo de la investigación como el modo de realizarla, y cambiarán también los elementos y materiales que se hayan de utilizar.

Desde luego se debe advertir que no se persigue en este TRATADO el propósito de considerar la totalidad de las manifestaciones históricas y positivas del régimen constitucional, como lo haría un historiador o un expositor que aspirase a ofrecer, en un amplio cuadro o bosquejo, la organización y funcionamiento de las instituciones políticas de los distintos pueblos de régimen constitucional. El propósito de esta parte del TRATADO es radicalmente distinto. Inténtase tan sólo elaborar las doctrinas generales y especiales del

régimen constitucional, mediante la consideración adecuada de las aplicaciones positivas de dicho régimen, obra del proceso histórico en que ellas se engendran, y en los pueblos y Estados más específicamente típicos y representativos. No debe olvidarse que el estudio del *Derecho constitucional* se hace como prolongación de una *Teoría del Estado*, y a fin de completar la construcción doctrinal del Estado político con la interpretación y construcción del Derecho político en el *Estado contemporáneo*. Responde, en suma, toda la labor de esta segunda parte del TRATADO a un propósito *sistemático*, que consiste en la determinación de los caracteres fundamentales del régimen constitucional, y la consiguiente *definición* de los tipos más originales y distintos resultantes del proceso histórico de *constitucionalización* de los Estados. Esto supuesto, puede la investigación prescindir de la consideración general de las diversas Constituciones, para utilizar, sobre todo, las que realizan, de una manera más original, las formas diversas del constitucionalismo, que han tenido o tienen un más determinado influjo en la expansión del régimen y en la producción de sus variantes típicas (1).

2. No es ahora tan fácil — como antes de la guerra europea — seleccionar las formas típicas distintas del régimen constitucional, o, mejor, las Constituciones tipos. En todo caso, ha cambiado radicalmente el valor representativo específico que, antes de la crisis actual del constitucionalismo, alcanzara la Constitución alemana de 1871, y, en general, las demás Constituciones de los Estados alemanes. La Constitución imperial alemana de 1871 realizaba el tipo más acabado del constitucionalismo *monárquico* puro — sin verdadera

(1) En la primera edición del TRATADO advertíamos que para esta parte nos inspirábamos, entonces, de un modo general en el interesantísimo libro del profesor BURGESS, *Political Science and comparative constitutional Law*, 2 vols. Boston, 1890-91 (trad. esp. de *La España Moderna*).

declaración de derechos—, no parlamentario y de base *federal*, aunque bajo la hegemonía prusiana. Era además una Constitución legalmente de naturaleza *casi flexible*, lo más cercana a la forma flexible, en cuanto podía reformarse, según su art. 78, «bajo forma de ley», considerándose rechazada aquella reforma que tuviera en el Consejo federal «14 votos en contra», única y fuerte garantía, de carácter general, que defendía la intangibilidad de la Constitución (había otra garantía cuando se tratase de reformar disposiciones relativas a derechos especiales de ciertos Estados respecto de la Confederación). Por otra parte, la Constitución imperial era, bajo el influjo prusiano, esencialmente monárquica y militar. Por todas estas razones elegíase como expresión la más típica de una de las modalidades del régimen constitucional moderno (1), y en tal concepto, y para los fines de la sistematización del Derecho constitucional, figuraba en nuestro plan del Derecho constitucional comparado, al lado de aquellas otras Constituciones que, como la inglesa, la norteamericana y la francesa, realizan otras modalidades típicas y originales, y que, además, ofrecían y ofrecen los mejores y más sugestivos contrastes para diferenciar y definir el régimen constitucional español, procurando—con la adecuada comparación de los cinco tipos, adicionada con las indicaciones originales de las Constituciones de otros pueblos—los elementos suficientes para intentar una sistematización del Derecho constitucional contemporáneo. Pero la Constitución alemana de 1871 ha dejado de ser la forma positiva del régimen constitucional alemán: sólo tiene, *por el momento*, un valor histórico. La revolución que

(1) V. BURGESS, ob. cit. WILSON, *El Estado*. «El Gobierno de los Hohenzollern, que hasta ahora nos sirviera para representar el tipo político-militar de las organizaciones políticas, ha dejado de existir... La Constitución japonesa viene a imponer una como emblema, como símbolo de los sistemas políticos en que predomina la clase militar...» CLEMENTE ZAMORA, *Derecho const. Japón* (1921), pág. 3.

en Alemania estalló al terminar la desastrosa guerra, dió en tierra con el Imperio, inaugurándose, con la obra de la Asamblea de Weimar, un nuevo periodo constitucional de Alemania y, en parte, de Europa, sustituyendo a la Constitución de 1871 la de 11 de agosto de 1919, que realiza un tipo radicalmente distinto en fondo y forma, y que ya no puede servir para las mismas comparaciones y enseñanzas y contrastes que la del Imperio. Además, la revolución alemana provocó una transformación constitucional general en los Estados alemanes, transformación que coincidía con la que experimentaban los nuevos Estados que surgen en Europa después de la guerra. Este cambio en el proceso del constitucionalismo europeo exige un cambio, si no en los términos generales del plan del *Derecho constitucional comparado*, en el desarrollo del mismo, para recoger de algún modo las nuevas formas del régimen, obra de la crisis de la guerra. En su virtud, aunque se mantengan y ofrezcan como modalidades típicas del régimen constitucional las de las Constituciones inglesa, norteamericana, francesa y alemana—que ésta, en efecto, realiza un tipo original y de gran influjo ya en el desarrollo del constitucionalismo, con más la española, en crisis, sin duda—, será indispensable recoger también oportunamente las variantes interesantísimas que se ofrecen en otras Constituciones anteriores y posteriores a 1918.

3 Bajo la actual crisis del constitucionalismo, crisis fecunda en sacudidas y transformaciones reestructoras, se han mantenido, cuando no acentuado con significación diversa, los caracteres generales con que definíamos, en las ediciones anteriores (véase *Teoría del Estado*, lib. VII, cap. III), el Estado moderno, al considerarlo como un Estado *nacional*—o que aspira a serlo—, *constitucional y representativo* y de tendencias *democráticas*, que actúan y se manifiestan con distinta fuerza y revisten alcance y significación diferentes en los diversos pueblos.

4. Aunque no siempre sea posible señalar una

coincidencia perfecta o aproximada en cada Estado histórico, entre su formación nacional, su núcleo étnico y su expresión política como tal Estado, es evidente que el Estado moderno, por antonomasia el que realiza una función *internacional* o aspira a realizarla —Sociedad de Naciones-Estados—, se manifiesta y funciona como unidad política sustantiva, *al modo de una nación políticamente organizada e independiente*, o, cuando menos, con plena autonomía—caso típico de Irlanda—. Y este carácter de *nacional*, no solamente no se ha rectificado en el último período histórico, sino que se ha reafirmado con amplia generalidad al proclamar Wilson como uno de los principios de una paz duradera la constitución de una Asociación general de Naciones, «cuyo objeto será ofrecer garantías mutuas de *independencia política* y de *integridad territorial* a los grandes como a los pequeños pueblos». Y no sólo esto: consecuencia de la exaltación provocada por la guerra y de la desconfianza y peligros de los nuevos Estados nacionales, el carácter nacional se ha convertido en un sentimiento dominante, y a veces agresivo, bajo las diversas formas del nacionalismo, especialmente el de índole imperialista.

Por otra parte, es evidente que la reivindicación nacionalista—o sea la afirmación de una propia nacionalidad, obra de tradición, de la raza, y de la cultura—, es el antecedente necesario para la constitución y reconocimiento de un pueblo como Estado; ejemplos, Irlanda, Egipto, movimiento autonomista de la India. (Véase, sobre esto último, el libro de Romain Rolland sobre *Mahatma Gandhi*, 1923.)

5. El carácter de *constitucional* del Estado también se ha mantenido de un modo general, no obstante las rectificaciones que suponen las dictaduras en el movimiento novísimo. Todos los Estados nuevos se han organizado constitucionalmente—como hemos visto—. En cuanto al carácter *representativo*, mantiénese tam-

bién de un modo general en los Estados constitucionales, si bien se ha acentuado la significación *democrática* pura de las instituciones en las novísimas Constituciones, dándose a veces a la tonalidad democrática del régimen un alcance, no sólo *político*, sino social, especialmente en la Constitución alemana.

Consideradas en conjunto las Constituciones de la post-guerra, se advierten como tendencias generales dominantes, entre otras, las siguientes:

1.º La que supone la extensión de las formas *republicanas* de gobierno. «Como consecuencia de la guerra, dicen McBain y Rogers, Polonia, Estonia, Checoslovaquia, Austria, Finlandia y Danzig, adoptaron instrumentos escritos de gobierno con caracteres marcadamente democráticos. Alemania y los Estados alemanes han abandonado el principio monárquico—Juan II de Lichtenstein es el único príncipe que persiste en la Europa central—. Hungría mantiene su antigua forma de gobierno (sin rey al presente), y Yugoslavia, aunque con una Monarquía constitucional, ha adoptado una Constitución muy liberal. En Rusia, aparte la política económica del comunismo, el principio soviético del gobierno es, al decir de un crítico conservador, «ingenioso e interesante como una nueva forma de Constitución», y «merece ser estudiado, aparte de otras doctrinas, por sus propios méritos». (Véase Bryce, *Modern Democracies*, vol. II, pág. 583, 1921.) En Asia, cuatro nuevos Estados ensayan Gobiernos republicanos—la República oriental, Georgia, Armenia y Azerbayán». (Ob. cit., páginas 3 y 4.) Y deben añadirse las recientes conversiones al republicanismo de Turquía y Grecia (esta última en 1924).

2.º La que se revela de modo bien definido en las declaraciones de la soberanía y del origen del Poder. La soberanía se atribuye al pueblo, y los poderes, se dice, emanan del pueblo. «El Poder político emana del pueblo», según el art. 1.º de la Const. alemana; declaración análoga se hace en el art. 2.º de la Const. pr-

siana. «Austria, según la Const., en su art. 1.º, es una República democrática. La voluntad del pueblo es el fundamento de sus leyes.» «El pueblo, dice el art. 1.º de la Const. checoeslovaca, es la única fuente del Poder político en la República checoeslovaca.» En el artículo 2.º de la Const. polaca se lee que «la soberanía, en la República polaca, pertenece a la Nación». «El Poder soberano en el Estado, dice el art. 3.º de la Const. de Danzig, reside en el pueblo.» En el art. 1.º de la Const. de Estonia se afirma que «el Poder político pertenece al pueblo», etc., etc. Por otra parte, algunas Constituciones aceptan las instituciones de democracia pura, tradicionales en Suiza, e introducidas en el régimen municipal de Norteamérica (y recientemente por el Decreto-ley sobre organización y administración municipal de España de 8 de marzo de 1924). Nos referimos a la iniciativa y al referéndum y *recall* o derecho de deposición de un gobernante por el elector. Las instituciones de la iniciativa y del referéndum las introduce la Constitución alemana, la prusiana, la austriaca, la de Estonia. Además, el sufragio se ha ampliado a límites extremos. Bastará recordar, por vía de ejemplo, la Constitución alemana, cuyo art. 22 dispone que «los diputados serán elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto de hombres y mujeres de más de veinte años, sobre la base de la representación proporcional». Ampliación análoga puede observarse en la Const. prusiana (art. 4.º), en la polaca (art. 12) y en otras de las anteriores a la guerra: Inglaterra (reforma de 1918), Estados Unidos (reforma o adición constitucional de 1920, estableciendo el sufragio femenino, etcétera).

3.ª La que implica la alta valorización constitucional de derechos sociales, económicos y culturales—en lo que es típica la Constitución alemana de 1919 (Parte segunda).

6. Reducidos ahora a términos más concretos los puntos de vista desde los cuales se debe caracterizar

el *régimen constitucional* de los Estados contemporáneos, se advertirá que la mayoría de ellos, de los más principales, pueden considerarse en la comparación de las *Constituciones* definidas como típicas. Bastará, para fundamentar esta tesis, recordar las clasificaciones posibles de las Constituciones y referir a ellas las elegidas. Las Constituciones modernas pueden, en efecto, clasificarse según las indicaciones principales siguientes:

A. Atendiendo a su *formación histórica*: las Constituciones modernas en esta relación realizan dos tipos definidos: el predominantemente *tradicional, no escrito*, que representa la *Constitución inglesa*, y el predominantemente *razonado*, escrito, de los *Estados Unidos, Francia y Alemania*. Respecto de *España*, véase antes cap. V, § 11.

B. Atendiendo al *procedimiento de reforma constitucional*: las Constituciones *flexibles* tienen su tipo extremo en la *inglesa*; las *rigidas* puras, en la *norteamericana*, representando tipos diversos de más o menos rigidez la *alemana*, la *francesa* y la *española*.

C. Atendiendo al carácter *tácito* o *expreso del lazo constitucional*: las Constituciones *inglesa, francesa y española* entrañan un lazo constitucional *posterior* a la existencia del Estado; son Estados históricos que han transformado constitucionalmente su antiguo régimen; presuponen el Estado, no implican una manifestación de voluntades para constituirlo; en cambio, la de los Estados Unidos se ofrece como un *pacto* creador del Estado, por unión de Estados en forma de Estado federal. Este carácter tenía, sin duda, la Constitución imperial alemana de 1871. Pero no puede afirmarse lo mismo de la Constitución alemana de 1919, que no entraña un verdadero pacto expreso entre representantes de Estados.

Para demostrar este último basta comparar los preámbulos de las dos Constituciones alemanas citadas. Según el de la Constitución de 1871, «S. M. el Rey

de Prusia, en nombre de la Confederación de la Alemania del Norte, S. M. el Rey de Baviera, S. M. el Rey de Wurtemberg, S. A. R. el Gran Duque de Baden, y S. A. R. el Gran Duque de la Hesse del Rhin por la parte del Gran Ducado de Hesse, situada al Mediodía del Main, han pactado una Confederación perpetua, tanto para la protección del territorio federal y del derecho en él vigente como para asegurar la prosperidad del pueblo alemán. Esta Confederación tomará el nombre de Imperio alemán, y será regida por la siguiente Constitución».

En cambio, el preámbulo de la Constitución del *Reich* dice que «el pueblo alemán, unido en sus estirpes, y animado de la voluntad de renovar y consolidar su Reich en la libertad y la justicia, servir a la paz interior y exterior y fomentar el progreso social, se ha dado la presente Constitución».

Que los dos preámbulos reflejan concepciones iniciales del Estado diferentes, es evidente. El advenimiento político de la democracia produce el cambio de esas concepciones. «Esta democracia—dice E. Vermeil—va a modificar en la herencia bismarckiana, el sistema federal, el sistema político y el sistema social.» (*La Const. de Weimar et le principe de la démocratie allemande*, 1923, pág. 279.) «Cuando se hablaba de la Constitución, antes, se preguntaba si el Imperio era un Estado federal o una Confederación de Estados.» Ahora se pregunta «si el Reich es un Estado federal o un Estado unitario». E. Brunet, *La Const. alle. du 11 août 1919*, 1921, pág. 90. Cons. Jacobi, *Einheitsstaat oder Bundesstaat*. L. Wittmayer, *Die Weimarer Reichsverfassung*, 1922.

D. Atendiendo a la estructura política consagrada en la Constitución o resultante del práctico funcionamiento de las instituciones—forma de gobierno—. Desde estos puntos de vista, los Estados constitucionales se diferencian, según que se considere: 1.º, la organización de las magistraturas supremas repre-

sentativas; los Gobiernos constitucionales son, en esta relación, o *Monarquías* o *Repúblicas*; las Constituciones *inglesa* y *española* son Monarquías, y ambas de régimen *parlamentario*: la primera, por obra de la Historia y del juego espontáneo de las instituciones seculares; la segunda, bajo la Constitución de 1876, ha vivido acomodando el funcionamiento formal de las instituciones (Rey, Consejo de Ministros y Cortes) a los usos característicos del régimen parlamentario. Las Constituciones de los Estados Unidos, Francia (Leyes de 1875) y Alemania son republicanas, pero de tipo distinto: la primera se define y caracteriza como una *República presidencial*—en su originalidad específica—; es, sin duda, uno de los cuatro tipos fundamentales realizados en el régimen constitucional—dice M. Redslob—para regular «el punto más sensible en la vida de un Estado, las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo»; se trata del «sistema rígido de la separación de poderes, en el cual el Gobierno no es responsable políticamente ante las Cámaras» (1). Las leyes constitucionales francesas y la Constitución alemana de 1919 se practican según las formas generales del régimen parlamentario, pero realizando variantes distintas del mismo, tanto frente al modelo clásico inglés como comparadas entre sí.

Francia se halla en medio del sistema británico y del suizo (directorial). Toma de Inglaterra la norma de la dimisión ministerial en caso de conflicto (entre el Ministerio y las Cámaras). Pero no conoce la práctica de la disolución, que permite al Gobierno invocar el arbitraje del pueblo. Alemania, con su Constitución de 1919, abolió o destruyó el régimen del constitucionalismo puro del Imperio y estableció un régimen parlamentario «legal». Su art. 54 dice que «el Canciller del Reich y los Ministros del Reich, para desempeñar sus

(1) REDSLOB, *Le régime parlementaire en Allemagne*. (*Revue du Droit public.*, tomq XL, pág. 511, 1923.)

funciones necesitan de la confianza del Reichstag. Cualquiera de ellos deberá retirarse cuando el Reichstag le niegue su confianza expresa». Pero como advierte Redslob, eso es lo esencial, el rail principal, pero no el único; hay luego la vía hacia la democracia pura, mediante las aplicaciones de la iniciativa y del referéndum, y hacia la supremacía presidencial con el concurso del pueblo.

Debe reconocerse, sin embargo, que los tipos indicados no agotan las formas históricas de las combinaciones y equilibrios constitucionales y políticos determinantes de las formas de gobierno. Ya antes de la crisis destructora y reconstructiva de la guerra se señalaba el régimen constitucional colegiado y directorial suizo, en el cual se coloca al «Consejo ejecutivo bajo la dependencia del Gran Consejo legislativo, y en caso de desacuerdo, el Gobierno no se retira, pero corrige su actitud conformándose a las indicaciones de la Asamblea» (Redslob, ob. cit., pág. 348). Señálase también el régimen de la República Argentina, donde quizá se elabora un tipo que no es ni el *parlamentario* francés o inglés con República constitucional, ni el norteamericano, aunque la Constitución argentina se haya inspirado en la de los Estados Unidos. En efecto, el régimen argentino tiene mucho del presidencial, porque el Presidente gobierna con *sus* Ministros, no estando éstos a merced de las Cámaras; pero los Ministros asisten a las Cámaras y toman parte en sus debates, lo que les da inevitablemente cierto carácter parlamentario, atenuándose así bastante el puro régimen de separación de poderes de tipo norteamericano. El Dr. González lo define como *mixto* de parlamentario y presidencial. He tratado este punto en mi libro *La República Argentina*, cap. VI. (Véase Alberdi, *Bases y punto de partida para la organización política de la República Argentina*, 1856, edición con estudio preliminar de A. Posada, 1913; Sarmiento, *Comentarios de la Constitución*. Más recientemente véase González, *Manual* citado; Rivarola, *Del régimen federal al unitario*,

1908; González Calderón, *El Poder legislativo*, 1909, y *Derecho constitucional argentino*, 1918; Matienzo, *El Gobierno representativo federal en la República Argentina*, 1910; Zavalia, *Derecho federal*, 1921. Consúltese especialmente *Función constitucional de los Ministros*, por varios autores, con prólogo del Dr. Rivarola, Buenos Aires, 1911. Compárese con la interesante obra del Dr. Jiménez de Arechaga, *El Poder ejecutivo y sus Ministros*, Montevideo, 1913, 2 vols. La República del Uruguay realiza otro tipo original. Esto aparte, en las Constituciones de la post-guerra se pueden señalar combinaciones diversas en el funcionamiento y relaciones entre los Poderes. Por todo lo cual será preciso completar las comparaciones de los tipos elegidos con las oportunas referencias o las combinaciones y soluciones políticas de otras Constituciones. Respecto del Uruguay, V. M. de Vedia y Mitre, *El Gobierno del Uruguay: Estudio constitucional de la reforma de 1917*, 1919.)

2.º *La composición general de la estructura política en relación con las funciones administrativas.* En este respecto, las Constituciones son: a) de Estados unitarios centralizados, con estructura uniforme, Francia y España—en crisis de reconstitución—; b) de Estados unitarios con *self-government* local y social—Inglaterra—, y c) de Estados federales—Estados Unidos—y la variante interesantísima y tan discutida de Alemania. (V. lo dicho en el número anterior y el cap. III del libro II.)

3.º *El elemento predominante en el gobierno, de los dos que integran hoy todo Estado, a saber: el democrático, que se especifica en las instituciones de régimen directo y representativo y social, y el profesional—burocrático—; en el régimen norteamericano predomina el elemento democrático—tradicional—organizado bajo formas representativas con manifestaciones crecientes de la democracia llamada directa o pura—de que es tipo Suiza—sobre todo en la*

vida municipal (1); el *inglés* es esencialmente *representativo* en la vida del Estado, y revisten este carácter, con distinta significación, el régimen *francés* y el *español*, en los cuales domina además el factor burocrático. *Alemania* ofrece el tipo más acentuado de un régimen *profesional*, con instituciones representativas hoy democráticas y con una fuerte orientación *social*.

E. Atendiendo a la *combinación de la forma de gobierno con la forma de unión política*, la República federal de los Estados Unidos combina la institución *republicana* y el principio *federativo*; Inglaterra realiza el tipo de una Monarquía *unitaria orgánica*, con *self-government*; España el de una *Monarquía unitaria*, y Francia el de una *República unitaria centralizada*. Respecto del *Reich* alemán—República—recuérdese lo anteriormente dicho.

7. *Indicación del plan.*—El plan que ha de desarrollarse en esta exposición del *Derecho constitucional comparado* es sencillo. Se trata de ver cómo aparecen planteados y resueltos los problemas de este régimen político en los pueblos que han realizado un tipo de cierta originalidad, y de contrastar las variantes producidas como consecuencia del diverso proceso institucional. La adecuada realización de esta labor exige el estudio previo de las fuentes concretas y positivas del Derecho constitucional de cada uno de los Estados elegidos como típicos; sólo después de determinadas las fuentes se pueden considerar los *problemas* que se plantean y resuelven en un régimen constitucional. A mi juicio, en un régimen constitucional se deben considerar los tres problemas fundamentales siguientes, y en este orden: 1.º, el problema de la *Soberanía*—o sea el de la *esencia* del Estado—; 2.º, el problema de la *Personalidad* humana—o sea el de la *esencia jurídica* del Estado—, y 3.º, el problema de la *organización política*, o sea el de la *for-*

(1) Véase mi estudio *El Régimen municipal de la ciudad moderna*, 1916.

ma del Estado y de su Gobierno (1). Ordenando ahora el plan, las materias que constituirán el objeto de nuestras indagaciones se pueden recoger bajo los siguientes enunciados:

1.º *Determinación de las fuentes del Derecho constitucional positivo actual de los Estados.*

2.º *Determinación del principio de la Soberanía, según las Constituciones.*

3.º *Régimen político de la Personalidad humana.*

4.º *Organización del Estado como Estado (no oficial).*

5.º *Organización del Gobierno (Estado oficial).*

8. BIBLIOGRAFÍA. — Se indican en esta nota dos clases de obras sobre el Derecho constitucional: 1.ª Colecciones de textos de varias Constituciones, o resúmenes y extractos de los mismos, no sólo de los cinco Estados que se toman aquí como base principal de un sistema, sino de todos los Estados constitucionales, y 2.ª Tratados o estudios de carácter general que abarquen el Derecho constitucional de varios Estados. No se trata de una nota bibliográfica completa, sino de una indicación de bibliografía escogida:

ALSTON (C.), *Modern Constitutions in outline. Introductory study to pol. science*, 1 vol. Londres, 1907. — AROSEMENA, *Estudios constitucionales sobre los Gobiernos de la América latina*, 2.ª edic., 2 vols. París, 1879. — ARROYO DE ALDANA (J.), *El sistema constitucional en las diferentes formas de gobierno*, 1 vol. Madrid, 1901. — ANSCHÜTZ y otros, *Handbuch der Pol.* 3.ª edic., 1921. — ASHLEY, *Local and Central Government: A comparative Study of England, France, Prussia and the United States*. Londres, 1906. — AZCÁRATE, *Tratados de política*, 1 vol. Madrid. — BALBO, *Constitutions républicaines du Globe*, 1 vol. París, 1848. — BAÑADOS ESPINOSA, *Derecho constitucional: Constituciones de Chile, Francia, Estados Unidos, República Argentina, Bélgica, España, Inglaterra y Suiza*, 1 vol. Madrid, 1890. — BOUTMY, *Études de Droit constitutionnel: France, Angleterre*.

(1) Comp. BURGESS, ob. cit.

re et États Unis, 1 vol. París, 1890. — BRUNIALTI (A.), *Il Diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, 2 vols. Turín, 1900. — Idem, *Formazione e Revisione delle Costituzioni moderne* (véase la *Bib. Brunialti di Scienze pol.*, 2.^a serie, vol. II. Turín, 1894). — BRYCE, *Studies in History and Jurisprudence*, 2 vols. Oxford, 1901. *Modern Democracies*, 2 vols., 1921. — BURGESS (P.), *Ciencia política y Derecho constitucional comparado*, 2 vols., edic. esp. Madrid. — CALAMANDREI (R.), *Monarchia e Repubblica rappresentative* (*Bib. Brunialti di Scienze pol.*). — CARRANZA (A. B.), *Digesto constitucional americano* (Constituciones nacionales de los pueblos americanos), 2 vols. Buenos Aires, 1910. — *Costituzioni moderne* (en la *Bib. Brunialti di Scienze pol.*, 2.^a serie, vol. II. Turín, 1894). — CARRÉ DE MALBERG. *Contribution à la Théorie générale de l'État*. 2 vols., 1920-22. — DARESTE (F. R. y P.), *Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé*, 2 vols., 3.^a edic. París, 1910. — DEMOMBYNES, *Les Constitutions européennes: Parlements. Conseils provinciaux et communaux, et organisation judiciaire dans les divers États de l'Europe*. Resumen sin texto, 2.^a edic., 2 vols. París, 1883. — DICEY (A. V.), *Introduction à l'Étude du Droit constitutionnel*, edic. fr. París, 1902. — DODD (W. F.), *Modern Constitutions*. A collection of the fundamental Laws of Twenty two of the most important Countries of the World, with Historical and Bibliographical Notes, 2 volúmenes. Chicago, 1909. — DUCHESNE, *Democracy and Empire*, 1916. — DUGUIT (L.), *Traité de Droit constitutionnel*, 3 volúmenes. París, 1921. — DUNCAN, Hall. *The British Commonwealth of Nations*, 1920. — DUPRIEZ (L.), *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, 3.^a edic., 2 volúmenes, París, 1892-93. — ESMEIN y NÉZARD, *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*. París, 1921. — FISHER, *The Republican Tradition in Europe*, 1911. — FLANDIN (E.), *Institutions politiques de l'Europe contemporaine*, 5 volúmenes. París, 1901-1915. — GAJAC (J.), *De la distinction des Lois ordinaires et des Lois constitutionnelles*. Burdeos, 1905. — GARCÍA MORENO, *Colección de las instituciones polí-*

ticas y jurídicas de los pueblos modernos, Madrid. — GARNER, *Introduction to Political Science*, Nueva York, 1910. — HATSCHKE (J.), *Allgemeines Staatsrecht*, 3 vols.: el 1.º sobre la Monarquía moderna; el 2.º sobre la moderna Democracia; y el 3.º sobre la Unión de Estados (Colección Göschen), Leipzig, 1909. — HEREDIA, *Constituciones*, recopilación de las vigentes en Europa y América, 2. vols. Madrid, 1884. — HERRN- RITT (R.), *Die Staatsform als Gegenstand der Verfassungs- gesetzgebung u. Verfassungsänderung*. — HILDESHEI- MER (W.), *Über die Revision moderner Staatsverfassungen*, 1 vol. Tubinga, 1918. — HAURIU, *Précis de Droit Const.*, 1 vol., 1923. — JELLINEK, *Teoría general del Estado*, 2 vols. Madrid, 1914-15. — JUSTIN, *La resp. du Parlement sous le Reg. parl.*, 1918. — LABAND, JELLINEK, PILOTY y MAX HUBER, *Das öffentliche Recht der Gegenwart*. Comprende esta publi- cación, con el *Jahrbuch*, una colección de *Manuales de De- recho público* de los distintos Estados, 1907 y siguientes. Tu- binga. — LAFERRIERE y BATBIE, *Les Constitutions d'Europe et d'Amérique*, 1 vol. París, 1869. — LEFÈVRE-PONTALIS, *Les Elections en Europe à la fin du XIX siècle*, 1 vol. París, 1902. — LORIMER, *Constitutionalism of the Future*, 1 vol. Lon- dres, 1885. — LOWELL (A. C.) *Governments and Parties in Continental Europe*, 2 vols. Boston, 1890. — MACDO- NALD (J. R.), *Parliament and Revolution*, 1919. — MACKINDER, *Democratic Ideals and Reality*, 1919. — MCBAIN and ROGERS, *The New Constitutions of Europe*, 1922. — MARQUARDSSEN (Co- lección), *Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien*. Friburgo y Tubinga, 1883-1906. — MAR- RIOT, *The European Commonwealth*, 1918. — MOREAU (F.) y DELPECH (J.), *Les Règlements des Assemblées législatives*, 2 vols. París, 1906-1907. — MURO y MARTÍNEZ, *Constituciones de España y de las demás naciones de Europa*, 2 vols. Ma- drid, 1881. — OGG (F. A.), *The Governments of Europe*, 1 vol. Nueva York, 1913. — OLÓRIZ, *La Constitución española comparada con las de Inglaterra, Estados Unidos, etc.*, 1 vol. Valencia, 1904. — ORTIZ y ABAD DE APARICIO, *Consti- tuciones vigentes de los principales Estados de Europa, precedidas de una reseña histórica de los mismos*, 2.ª edic., 2 vols. Madrid, 1872-73. — OSTROGORSKI (M.), *La Démocratie*

et l'Organisation des Partis politiques, 2 tomos. París, 1903. — PALMA (L.), *Le Costituzioni moderne* (en la *Bib. Brunialti di Scienze pol.*, 2.^a serie, vol. II. Turín, 1894). — PETERSON, *Democracy and Gov.*, 1919. — PIERRE (E.), *Traité de Droit Pol. Elect., et Parlem.*, 5 edic., 1919. — PINON (R.), *La Reconst. de l'Europe politique*, 1920. — CÖLITZ, *Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit. mit geschichtlichen Erläuterungen und Einleitungen*, 2.^a edic. Leipzig, 1832-33, 4 vols., por Bulau, 1847. — POLLARD, *The Evol. of Parliament*, 1920. — POSADA (A.), *Derecho político comparado*, 1 vol. Madrid, 1906. — PRATT JUDSON (M.), *The Essentials of Written Constitutions*, 1 foll. Chicago, 1903. — RACIOPPI (F.), *Ordinamento degli Stati liberi d'Europa*, 1 vol., Milán, 1892. — REDSLOB, *Die parl. Regierung*, 1918. — RODRÍGUEZ (J. I.), *American Constitutions*, 2 vols. Wáshington, 1906-7. — ROMERO (A. N.), *Legislación política europea y americana*, con prólogo del Doctor M. A. Montes de Oca. Tomo I, *Constituciones de los pueblos europeos*; II y III, *Idem de los pueblos americanos*, 3 vols. Buenos Aires-Madrid, 1914. — SCHUBERT (W.), *Verfassungsurkunden und Grundgesetze der Staaten Europas, der Nordamerikanischen Freistaaten und Brasiliens*, 2 vols. Königsberg, 1848-1850. — SHARP, *Le problème de la seconde Chambre dans la Dém.*, 1922. — SEELEY, *Intr. t. Sc. Pol.*, 1896. — TAMBARO (J.), *Studi di Dir. cost.*, 1 vol. Nápoles, 1905. — TEZNER (F.), *Technik und Geist. des Ständischen monarchischen Staatsrechts*, 1 vol. Leipzig, 1901. — WILLOUGHBY AND ROGERS, *An Intr. to the Problem of Gov.*, 1921. — WILSON, *El Estado. Elementos de política histórica y práctica*, edic. esp., con estudio preliminar de A. Posada, 2 vols. Madrid, 2.^a edic., 1920. — ZUCHARDT (K.), *Moderne Staatsverfassungen*, 1 vol., Leipzig, 1919. — ZWEIG (E.), *Die Lehre vom Pouvoir constituant, ein Beitrag zum Staatsrecht Französischer Revolution*, 1909.