

CAPÍTULO II

La función legislativa.—Las Asambleas.

1. La función legislativa, como función de gobierno, se atribuye en las Constituciones de un modo especial, pero no *exclusivo*, a Asambleas. En la mayoría de los Estados constitucionales se ha aceptado el régimen *bicameral* para la organización de la institución especial de la función legislativa. Por otra parte, conviene advertir que las Asambleas representativas no son sólo órganos específicos del Poder legislativo: son órganos de opinión, y suelen además desempeñar otras interesantes funciones.

2. En *Inglaterra*, las Cámaras o Asambleas representativas se denominan *Cámara de los Lores* y *Cámara de los Comunes*.

La Cámara de los Lores inglesa se compone: 1.º, de los Lores *espirituales* (Arzobispos de Cantorbery y de York, y varios obispos, hasta 24); 2.º, de los Lores *temporales*, que son: a) los Príncipes de la Real familia e hijos de Lores, vivos aun, llamados por la Corona; b) de las demás categorías de Lores a que se hace referencia en la pág. 465 de este mismo volumen, y c) de dos o cuatro *Lords of Appeal in ordinary*, designados por la Corona. (Ley de 11 de agosto de 1876). Carácter de esta Cámara: es de origen feudal, hereditaria principalmente, permanente y de una representación y significación esencialmente tradicionales. Como es sabido, desde hace ya bastante tiempo, la Cámara de los Lores es muy discutida en Inglaterra: se querría

por algunos suprimirla; en cambio, otros se darían por satisfechos con reformarla o transformarla. El problema se ha agudizado, sobre todo, desde 1906 y 1907, a causa del choque de la Cámara con las aspiraciones del nuevo liberalismo. Resultado provisional de la lucha ha sido la ley de 1911 (*Parliament Act*, 1911). (Véase Morgan, *The House of Lords and the Const.*, 1910; Wilson (W. L.), *The Case for the House of Lords*, 1910; Lowell, *Gov. of Engl.*, 1912, cap. XXIII; Marriot, *Second Chambers*, 1910; Courtenay Ilbert, *Parl.*, 1911; Dennis (A. L.), *The Parl. Act*, 1911 (*Amer. Pol. Sc. Rev.*, mayo y agosto 1912).

La *Cámara de los Comunes* hállase hoy compuesta de 615 representantes, elegidos por cinco años (artículo 7.º, L. de 911), en los *condados*, *burgos* y *Universidades* del Reino Unido. Carácter de esta Cámara: electiva y popular; atiéndese para formarla a la proporción numérica (un diputado por 70.000 habitantes). Admítese cierta representación corporativa de poca importancia (nueve representantes de 615). Véase Courteney, ob. cit., parte 1.ª; Hearn, ob. cit.; Dickison, ob. cit.; Lowell, ob. cit., I, cap. IX; Mac Donought, *Book of Parliament*; Marriot, *English Pol. Ins.*; Ogg, ob. cit., parte 1.ª, caps. IV, V y VI; Flandin, ob. cit., I, cap. III.)

3. En los *Estados Unidos*, el Poder legislativo de la Unión lo ejerce el *Congreso*, compuesto de un *Senado* y de una *Cámara de Representantes*. (Constitución, art. 1.º, sec. 1.ª, 1.)

El *Senado* está formado por dos senadores de cada Estado, elegidos, por sufragio popular del mismo, por seis años (enmienda XVII). Cada senador tiene un voto (Const., art. 1.º, sec. 3.ª, 1). El Senado se renueva por terceras partes cada dos años (idem, sec. 3.ª, 2). Hoy debe constar de 96 miembros, de los 48 Estados. Carácter de esta Cámara: electiva, representativa del pueblo de los Estados. *Cámara de los Representantes*: se compone de 435 miembros, elegidos cada dos años

directamente por el pueblo de los Estados, según las leyes de cada Estado y con las limitaciones de la Constitución federal (idem, art. 1.º, sec. 1.ª, 1; sec. 4.ª; enm. XV, 1; enm. XIX, sufragio femenino). Los representantes resultan en una proporción numérica de 1 por 210.000 habitantes (Censo de 1920). Cada Estado tiene uno, como minimum. Carácter de esta Cámara: electiva, popular, atendándose para su formación a la proporción numérica. Representa al pueblo de los Estados Unidos.

4. El Poder legislativo se ejerce en Francia por dos Asambleas: la *Cámara de Diputados* y el *Senado*. (Ley de 25 de febrero de 1875, art. 1.º)

El *Senado* se compone de 314 miembros, elegidos por los departamentos y las colonias. (Ley 9 dic. 1884, artículo 1.º y reforma de 17 oct. 1919). El número de senadores de cada departamento varía desde uno, que tiene el territorio de Belfort, a 10, que corresponden al departamento del Sena. (Idem, art. 2.º) El colegio electoral de cada departamento lo constituyen los diputados del mismo, los consejeros generales, los de *arrondissement* y los delegados de los Consejos municipales: se designan de 1 a 30, según el número de consejeros. (Idem, art. 6.º, ref. por ley de 17 dic. 1908.) Dura el mandato nueve años, y el Senado se renueva por terceras partes cada tres. (Idem, artículo 7.º) Carácter de esta Cámara: electiva, democrática, de origen indirecto; el sufragio universal es la base electoral de los que eligen senadores, representativa del elemento corporativo político. La *Cámara de Diputados* consta de 584 miembros elegidos directamente por cuatro años, en la forma y proporciones indicadas en el capítulo anterior. Carácter de esta Cámara: electiva, popular: representa a la nación francesa.

5. En Alemania hay dos instituciones representativas — Cámaras —: el *Reichsrat* y el *Reichstag*, con

funciones o intervenciones diferentes, y además, actúa con un carácter distinto en la preparación o iniciación de los proyectos de Ley político-sociales o político-económicos, el Consejo económico del *Reich* (art. 165. V., en este volumen, pág. 379).

El que fué subsecretario de Estado, V. Delbrück, decía, ante la Asamblea Nacional, que el Consejo Económico — aun siendo como es — es, al lado del *Reichstag* y del *Reichsrat*, una tercera Asamblea legislativa. (Brunet, ob. cit., pag. 297.) El *Reichsrat* — representación de los *Länder* — Países — en la legislación y administración del *Reich* — lo forman los representantes de los Gobiernos de aquéllos, y pueden los Países enviar al *Reichsrat* tantos representantes como votos les correspondan. El número de votos se fija en el art. 61 — al que se ha hecho ya referencia —. Consta el *Reichsrat* de 66 miembros: Prusia, 26; Baviera, 10; Sajonia, 7; Wurtemberg, 4; Baden, 3; los demás Estados, 16. (V. tit. IV de la Const. de 1919.) El *Reichstag* (tit. II de la Const.) se compone de los diputados del pueblo alemán y representa al pueblo alemán como un todo, mediante elección de sufragio universal directo, igual y secreto, en la forma ya expuesta. Se elige por cuatro años; se reúne todos los años el primer miércoles de noviembre; elige su presidente y vicepresidentes y secretarios. Actúa constitucionalmente con ciertas Comisiones: de Relaciones exteriores una, y la otra encargada de la salvaguardia de los derechos de la Representación popular frente al Gobierno del *Reich* cuando el *Reichstag* está cerrado y cuando expira cada diputación (art. 35 de la Const.) El *Reichstag* es quien vota las leyes (art. 68.) El *Reichsrat* puede oponer su veto a las leyes votadas por el *Reichstag*. «El principio fundamental, dice Redslob, es que las leyes las vote el *Reichstag*.»

6. En España la función legislativa tiene como órgano, según la Const. de 1876 (art. 19), las Cortes,

compuestas por dos *Cuerpos Colegisladores*: el *Senado* y el *Congreso de los Diputados*.

El *Senado* consta de tres clases de senadores: 1.º Senadores por *derecho propio*: hijos del Rey y del heredero de la Corona; grandes de España con 60.000 pesetas de renta anual; Capitanes generales y Almirante; los Arzobispos; Presidente del Consejo de Estado, del Tribunal Supremo, Tribunal de Cuentas, etc., después de dos años de ejercicio en el cargo; 2.º Senadores de nombramiento real (vitalicios) dentro de ciertas categorías; 3.º Senadores electivos: a) Por los cabildos de cada arzobispado; b) Por las Reales Academias; c) Por las Universidades; d) Por las Sociedades Económicas de Amigos del País; e) Por las Diputaciones provinciales y representantes de los Ayuntamientos y mayores contribuyentes. El número de senadores es de 360, de ellos 180 electivos. El Senado se elige por diez años y se renueva cada cinco por mitad. (Véase Const., título III, y ley Electoral de 8 de febrero de 1877, cap. I.) Carácter de esta Cámara: vario. Por una parte representa elementos conservadores y entraña privilegios de clase y de posición; por otra es electiva, y tiende a representar elementos corporativos, políticos y especiales. El *Congreso* consta de 409 diputados, elegidos por sufragio universal directo y secreto, en proporción de 1 por 50.000 habitantes y por cinco años. (Const., título IV, y ley Electoral, 8 ag., 1907.) Carácter de esta Cámara: electiva, popular; representa la masa numérica de los españoles: la nación.

7. Haciendo una brevísima indicación comparativa, se advertirá: 1.º, cierta coincidencia de criterio para constituir la Cámara *popular*. En las cinco naciones es electiva y por sufragio universal de varones (Francia y España), de varones y mujeres (Inglaterra, Estados Unidos y Alemania), directo y secreto, y atendiendo, en general, a la población. La proporción de

los Diputados, con respecto a la población, varía desde 1 por 210.000 en los Estados Unidos hasta 1 por 50.000 en España. Varía también el término de duración del mandato: cinco años Inglaterra y España, cuatro Francia y Alemania y dos Estados Unidos; 2.º, gran variedad de criterio en la formación de la otra Cámara: hay Cámaras permanentes y no electivas (Inglaterra, Alemania y, en parte, España); pero por motivos distintos, unas son de carácter *aristocrático* e *histórico*, en contraste con la representación actual, variable, de la Cámara popular (Inglaterra y, en parte, España); la otra (Alemania) viene a ser una representación de los Gobiernos de los Estados *Países* que forman el *Reich*. Hay luego Cámaras altas electivas (Estados Unidos, Francia y, en parte, España e Inglaterra), pero teniendo la elección orígenes diferentes: democrática indirecta (Francia y, en parte, España), directa (Estados Unidos) y de corporaciones o de clases (España y, en parte, Inglaterra: ciertos Lores). Tomadas en conjunto estas Cámaras, diferéncianse en cuanto al significado total de su representación. Las de los Estados Unidos y Alemania representan un elemento corporativo *federal*. El *Reichsrat*, dice M. Brunet, «es el órgano federalista del *Reich*». La inglesa representa elementos tradicionales: obedece al criterio histórico y de clases. La de Francia representa cierto elemento corporativo político: obedece al criterio de la doble discusión de las leyes y a un concepto mecánico, o más bien dinámico del Estado. La de España tiende a responder a un criterio mixto. Donde estas Cámaras son electivas, la renovación difiere de la de la otra Cámara. Su término es más largo; su renovación, parcial.

8. El cargo de miembro de cualquiera de las Cámaras en los cinco países tiene un carácter idéntico, excepto, en cierto modo, el del Consejo federal alemán. Todos son *representantes*, es decir, obran por representación. El *Reichsrat* alemán representa a los Gobiernos de los *Países* del *Reich*.

El cargo de representante en las Cámaras es hoy, en general, retribuido con indemnizaciones: desde 1911, los miembros no funcionarios de la Cámara de los Comunes tienen una retribución anual de 400 libras; los Senadores y representantes de los Estados Unidos cobran una indemnización de 7.500 dólares y gastos de viaje (Const., art. 1.º, sec. 6.ª, 1). El *Speaker* de la Cámara cobra 12.000 dólares. Los Senadores y Diputados franceses cobran desde 1920 27.000 francos al año. Los miembros del *Reichstag* gozan de franquicia en los ferrocarriles y perciben una indemnización al año. En España a los Diputados y Senadores se les otorgó una indemnización de 6.000 pesetas al año, al suprimirse la franquicia postal: disfrutaban billete gratis en las principales líneas de ferrocarriles.

9. Las condiciones para poder ser elegido o nombrado miembro de las Asambleas legislativas varían de legislación a legislación, y según se trate de una u otra Cámara.

Respecto de la Cámara popular, las exigencias generales son: 1.ª, la ciudadanía (Const. de los Estados Unidos, art. 1.º, sec. 2.ª, 2. Ley franc. de 30 de noviembre de 1875, art. 6.º Const. esp., art. 29); 2.ª, cierta edad: Inglaterra, veintiún años; Estados Unidos, veinticinco; Francia, veinticinco; España, veinticinco (Const. de los Estados Unidos, art. 1.º, sec. 2.ª, 2. Ley francesa citada, art. 6.º Ley Elec. esp. de 8 de agosto de 1907). Hay luego exigencias particulares, en cuanto a residencia y la que supone la incapacidad de los clérigos en España (Const., art. 29.) Para pertenecer a las Cámaras *Altas* o *Senados*, se exige ser varón, excepto en Inglaterra; en los Estados Unidos, la edad de treinta años, ciudadanía de nueve años de fecha y residencia cuando la elección en el Estado respectivo. (Const., artículo 1.º, sec. 3.ª, 3.) En Francia, cuarenta años de edad (ley de 9 de diciembre de 1884, art. 4.º); en Es-

paña, treinta y cinco años de edad, y pertenecer a determinadas categorías. (Const., art. 26.)

10. Se observa gran diferencia entre las cinco Constituciones en lo relativo a incapacidades e incompatibilidades. En general, para ser elegido miembro de las Cámaras es preciso estar en el pleno uso de los derechos civiles y políticos.

Const., esp. artículos 26 y 29; ley Elect. de 1907, artículo 7.º Compárese ley franc. de 30 de noviembre de 1875, artículos 6.º, 7.º y 12. Véase ley franc. de 16 de junio de 1885: incapacidad circunstancial de los miembros de familias que han reinado en Francia. Véase Tambaro, *Le incomp. parl.*, 2.ª ed., 1899.

En Inglaterra, según la declaración del *Act of Settlement*, el cargo de miembro de los Comunes es incompatible con cualquier cargo retribuido por la Corona (art. 6.º). Buscábase la independencia del representante, y en este espíritu se inspiran las otras legislaciones. Pero conviene advertir que este principio general inglés fué modificado allí en su aplicación posteriormente: el miembro de la Cámara de los Comunes que recibe un empleo se debe someter a reelección; merced a esta reforma se ha podido formar el Gabinete y, en su consecuencia, el régimen parlamentario (1). Aplicóse el principio que entraña la indicada incompatibilidad radicalmente en los Estados Unidos, hasta el punto de que los Ministros no pueden asistir a las deliberaciones de las Cámaras, ni ser, por tanto, miembros de ellas (Const., art. 1.º, sec. 6.ª, núm. 2.º). En Francia existe hoy igualdad de incompatibilidades para el Senado y la Cámara de Diputados, en cuanto a los cargos civiles. Establécese incompatibilidad rigurosa entre el cargo de representante diputado y las funciones militares (Ejército y Marina) en activo servi-

(1) 4. ANA, cap. VIII, sec. 25. Véase TODD, ob. cit. vol. I, parte 3.ª; DUPRIEZ, ob. cit. vol. I, pág. 25, etc.

cio y dentro de ciertas condiciones, fijando algunas excepciones respecto de los Senadores. Establécese además la incompatibilidad de dichos cargos y el ejercicio de funciones públicas retribuidas por el Estado, si bien fijando ciertas excepciones, entre las cuales están los Ministros, Subsecretarios, Embajadores, etc. Los Diputados nombrados Ministros o Subsecretarios no están sometidos a reelección (leyes 2 de agosto 1875, artículos 20 y 21, y 30 noviembre del mismo año, artículos 7.º y siguientes; 9 diciembre 1884, artículos 4.º y 5.º; 16 junio 1885, artículos 4.º a 7.º, y 26 diciembre 1887). Según el art. 39 de la Constitución alemana, «los funcionarios y los individuos de los Institutos armados no necesitan autorización alguna para ejercer su mandato como miembros del *Reichstag*». En España establécense condiciones distintas para los Diputados (Cons., art. 31) y Senadores (Const. art. 25). Los Ministros de la Corona pueden ser Senadores o Diputados, y hablar en ambas Cámaras, votando en aquella a que pertenecen. (Constitución, art. 58. Véase la ley de Incompatibilidad y casos de reelección de 7 de marzo de 1880, y ley de 17 de julio de 1895.)

11. Par dar a los miembros de la Cámara *independencia personal política*, ya en lo antiguo se revestía el cargo de representante y su desempeño de ciertas garantías. Tales garantías son las conocidas hoy como *inmunidades* parlamentarias, y comprenden: 1.º, la inviolabilidad de los representantes por sus opiniones y votos, y 2.º, la inmunidad personal, en razón de la que los miembros de las Cámaras no pueden ser perseguidos por causa de delito, sino en ciertas condiciones o con previo acuerdo de la Cámara respectiva. La inviolabilidad es una condición para que el representante pueda obrar como tal, en función de representante de la soberanía. La otra inmunidad tiene por objeto y fundamento el impedir que se trate de perturbar la acción política y parlamentaria del representante, con el pretexto o utilizando un procedimiento judicial. En

putados son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo.» Art. 47: «Los Senadores no podrán ser procesados ni arrestados sin previa resolución del Senado sino cuando sean hallados *in fraganti*, o cuando no esté reunido el Senado; pero en todo caso se dará cuenta a este Cuerpo lo más pronto posible, para que determine lo que corresponda. Tampoco podrán los Diputados ser procesados ni arrestados, durante las sesiones, sin permiso del Congreso, a no ser hallados *in fraganti*; pero en este caso, y en el de ser procesados o arrestados cuando estuvieren cerradas las Cortes, se dará cuenta lo más pronto posible al Congreso, para su conocimiento y resolución. El Tribunal Supremo conocerá de las causas criminales contra los Senadores y Diputados, en los casos y en la forma que determine la Ley». (Véase *ley de 9 de febrero de 1912 regulando la jurisdicción y el modo de proceder contra Senadores y Diputados en caso de delito*. V. Regls. del Congreso y del Senado.)

12. En casi todas las Cámaras existe, como condición previa para que los miembros ingresen, cierta ceremonia, que de antiguo era el juramento religioso, de alcance político, y que se conserva aún con el mismo carácter o con el de mera *promesa* de alcance *político*. En su virtud, el representante, para tomar posesión de su cargo, tiene que prestar juramento o prometer fidelidad y respeto a las leyes, a la Constitución, etcétera, según las fórmulas.

En Inglaterra existe el juramento o promesa (ley de 1888, 51 y 52; Vict., cap. XLVI y *Oath's Act*, 1909) para los Lores y Comunes. Existe también en los Estados Unidos, con el carácter de juramento o de simple afirmación de «sostener la Constitución». (Const., artículo 6.º, 3, ley 13 mayo 1884.) En España hay también este requisito, con el doble carácter de juramento o promesa. (Regs. del Congreso y del Senado.) (Véase G. Pardo, *Il Giuramento parlamentare: Storia e dottri-*

ne, 1916; Ersckine May, ob. cit., edic. fr., I, páginas 163-171, y Reynaert, *Hist. de la discipline parlam.*, t. II; Franqueville, ob. cit., t. III; Anson, ob. cit., I, 63.)

13. Examinada comparativamente la extensión de las facultades de las Cámaras en los cinco Estados, se advierte cierta diversidad procedente: 1.º Del carácter federal o unitario del Estado; 2.º Del criterio reinante acerca de la soberanía; 3.º Del concepto a que responde la Constitución; 4.º De la participación reconocida al Cuerpo electoral en las funciones específicas de gobierno. En general, las Asambleas tienen todas la función legislativa condicionada, en cuanto a su extensión, por el carácter federal o unitario del Estado respectivo. En los Estados federales la extensión se halla determinada por los objetos a que la acción legislativa federal debe extenderse—competencia federal—. Así ocurre en los Estados Unidos y en Alemania.

La Constitución norteamericana, en su art. 1.º, sección 8.ª, determina expresamente la competencia del Congreso: esta competencia y la de todos los poderes federales debe interpretarse en relación con la enmienda X, que reserva a los Estados o al pueblo los poderes «no delegados a los Estados Unidos por la Constitución». La Constitución alemana señala con expreso detalle la competencia legislativa del *Reich*, determinando, como ya dijimos, en el art. 6.º las materias sobre las cuales la corresponde legislar *exclusivamente*; en el 7.º y en el 8.º, las materias sobre las cuales le corresponde legislar; en el 9.º, aquellas sobre las cuales legislará «cuando surja la necesidad de dictar disposiciones uniformes»; en el 10 y en el 11, aquellas otras sobre las cuales puede dictar leyes fijando bases. Para definir el carácter de la competencia legislativa del *Reich*, debe recordarse el art. 13 de la Constitución, según el cual «el derecho del *Reich* prevalece sobre el de los *Länder*—Países—. La intervención del *Reichs-*

tag en la función legislativa se regula en el tít. V de la Constitución, así como la que corresponde al *Reichsrat*.

En los Estados unitarios se parte del supuesto de la unidad de la soberanía y de la atribución al poder legislativo de una competencia general, regulada por la Constitución, o por la costumbre constitucional, como en Inglaterra.

«La potestad de hacer las leyes (todas las leyes: no hay límites por razón de la materia) *reside* en las Cortes con el Rey.» (Const. esp., art. 18.) «El poder legislativo se ejerce por dos Asambleas: la Cámara de Diputados y el Senado.» (L. const. franc., 25 feb. 1875, artículo 1.º)

Atendiendo al criterio reinante respecto de la soberanía política, la diferencia capital nace de la competencia o incompetencia de las Asambleas para reformar como tales y ordinariamente la Constitución. (Véase libro I de este tomo.) Atendiendo al concepto a que en conjunto responde el régimen, las Asambleas son, o meramente legislativas (Estados Unidos), o parlamentarias también (en los otros cuatro Estados). Además, las Asambleas comparten el Poder legislativo con otros órganos, pero de manera muy distinta. Por último, en las Constituciones inglesa, federal, norteamericana, francesa y española, la función legislativa se ejerce por órganos específicos especiales (representativos), mientras en la alemana corresponde al Cuerpo electoral una *acción directa* en la legislación, mediante la *iniciativa* y el *referéndum*.

14. En cuanto a las facultades legislativas de las dos Asambleas, el criterio generalmente dominante — con la excepción de Alemania — es el de que las tengan iguales, salvo en materias de Hacienda, respecto de las que se otorga cierta supremacía a las Cámaras populares.

En Inglaterra se reconoce de antiguo el privilegio de iniciativa en los Comunes; por la ley de 1911 (*Parliament Act*) se da preferencia a la decisión de los Comunes, dentro de las condiciones que allí se indican, y a que en otro lugar nos referimos. En los Estados Unidos se consagra la indicada iniciativa de la Cámara de Representantes. (Const., art. 1.º, sec. 7.ª, núm. 1.º) En Francia se da la preferencia en la presentación de las leyes de Hacienda a la Cámara de Diputados. (L. Const., 24 feb. 1875, art. 8.º), e igual preferencia se otorga al Congreso en España. (Const., art. 42.) Este principio de la igualdad general de facultades de las dos Asambleas tiene, como indicamos antes, una importante excepción en la Constitución alemana. El *Reichsrat*—representación de los *Länder* a través de sus Gobiernos—interviene en las funciones del Ejecutivo. Según el art. 67 de la Const., el *Reichsrat* debe ser tenido al corriente de la marcha de los asuntos del *Reich* por sus Ministros, y éstos deben oír a sus Comisiones en asuntos importantes. Según el artículo 69, la presentación de proyectos de ley por el Gobierno exige la anuencia del *Reichsrat*, y si no hubiere conformidad entre ambos, el Gobierno puede presentar el proyecto, pero expresando la opinión disconforme del *Reichsrat*. Si éste acuerda un proyecto de ley que no acepta el Gobierno, éste lo presenta al *Reichstag* con su parecer. Corresponde al *Reichsrat*, según el art. 74, el derecho de *veto* contra las leyes votadas por el *Reichstag*, y corresponde a éste la facultad de *votar* las leyes. Recuérdese la función del Consejo Económico del *Reich*.

15. Fuera de las facultades propiamente legislativas, existen diferencias con respecto a ciertas funciones de las Asambleas.

Es bastante general el procedimiento adoptado para exigir la responsabilidad a los Ministros, al Presidente de la República (Estados Unidos, Francia y Alemania) y a otros funcionarios; se suele atribuir a la Cá-

mara popular el derecho de acusar, actuando la otra como alto Tribunal de justicia (Inglaterra, E. May, ob. cit.; Estados Unidos, Const., art. 1.º, sec. 2.ª, 5, y sec. 3.ª, 6 y 7; Francia, ley constitucional 16 julio 1875, art. 12; España, Const, art. 45, 3, y ley de 11 de mayo de 1849. (Véase ley de 5 de abril de 1904, arts. 1.º, 4.º, 6.º, 7.º y 8.º) Además, en los Estados Unidos tienen las dos Cámaras participación distinta en ciertos detalles de la elección presidencial, y el Senado interviene en muchas de las atribuciones propias del Presidente de la República, tal como conclusión de Tratados, nombramiento de Jueces del Tribunal Supremo, Embajadores, Ministros, Cónsules y otros altos funcionarios. (Const., art. 2.º, núm 2.) Por fin, en Alemania el *Reichsrat* tiene las participaciones en el Ejecutivo, que indicamos en el número anterior. Cuando la ejecución de las leyes corresponda a las autoridades de las *Länder*, se necesita la conformidad del *Reichsrat* (art. 77 Const.). Por su parte, el Senado, en Francia, debe ser consultado por el Presidente de la República para disolver la Cámara de Diputados. (L. const. 25 febrero 1874, art. 5.º) Por último, la Constitución alemana ha consagrado en su texto (art. 54) el principio básico del régimen parlamentario (véase el texto en las págs. 134 y 135 de este tomo). Además, según el art. 59, el *Reichstag* tiene derecho a acusar, ante el Tribunal de Estado, al Presidente del *Reich*, al Canciller y a los Ministros por infracción punible de la Constitución o de una ley del *Reich*.

16. Importa, antes de considerar cómo funcionan las Asambleas, indicar cómo se constituyen: depende esto, en primer lugar, de la ley fundamental de su existencia. Las permanentes no electivas (Cámara de los Lores, casi en su totalidad, y la mitad del Senado español) se mantienen según la constitución del Estado; las de origen electoral se constituyen a partir de la convocatoria, mediante las elecciones, y luego mediante reunión de los que se presumen re-

presentantes en Juntas de verdaderos representantes electos. Las Constituciones suelen reconocer a las Asambleas la facultad de decidir acerca de las condiciones de sus miembros y de la legalidad de las elecciones. La constitución de las Asambleas, con procedimientos diversos para su funcionamiento, implica ciertas operaciones, v. gr., el nombramiento de sus *Mesas* (Presidentes, Vicepresidentes, etc.), y la adopción de un reglamento para sus deliberaciones.

Inglaterra, E. May, ob. cit., cap. II; Estados Unidos, Const., art. 1.º, sec. 5.ª, 1; Francia, ley de 16 de julio de 1875, art. 10; Alemania, Const., art. 27, España, Const., art. 34; ley Electoral de 1907. Cons. Moreau y Delpech, *Les Réglements des Assemblées législatives*, 1906.

Es principio general que las Asambleas tengan la facultad de formar su reglamento interior (Estados Unidos, Const., art. 1.º, sec. 5.ª, 2; Alemania. Const., arts. 26 y 66; España, Const., art. 34); pero no reina unanimidad tan grande cuando se trata de la designación de Presidentes. Respecto de las Cámaras populares, es principio admitido que elijan ellas de su seno la *Mesa* que haya de dirigir sus deliberaciones y ejercer la autoridad ejecutiva en las mismas. (Estados Unidos, art. 1.º, sec. 2.ª, 5; Francia, ley const. de 16 de julio de 1875, art. 11; Alemania, Const., artículo 27. España, Const., art. 35.) En Inglaterra, la elección del Presidente (*Speaker*) se somete a la Corona: trátase de una mera fórmula. En cuanto a la otra Cámara, en Inglaterra la preside el Lord Canciller de Justicia (E. May, ob. cit.); en los Estados Unidos es Presidente del Senado, sin voto, salvo los casos de empate, el elegido Vicepresidente de la República; en su ausencia o impedimento, el Senado elige un Presidente temporal. (Const., art. 1.º, sec. 3.ª, núms. 4 y 5.) En Francia, el Senado elige su *Mesa*. (Ley const. de 16 de julio de 1875, art. 11.) En Alemania, la presidencia del *Reichsrat* y de sus Comisiones la desempeña un

miembro del Gobierno del *Reich* (art. 65). El *Reichstag* elige su Presidente, Vicepresidentes y Secretarios (artículo 26). En España el Rey nombra, para cada legislatura, de entre los mismos Senadores, el Presidente y Vicepresidentes del Senado, y éste elige los Secretarios. (Const., art. 36.)

17. Las Asambleas funcionan, ya sea durante todo el mandato legislativo (Estados Unidos), o hasta que sean disueltas (las electivas) por el Jefe del Estado (Inglaterra y España), con la anuencia del Senado (Francia). En Alemania, el Presidente del *Reich* puede disolver el *Reichstag* sólo una vez por el mismo motivo (art. 25). El *Reichstag* queda disuelto cuando el voto popular hubiese rechazado la propuesta del mismo para destituir al Presidente del *Reich* (art. 43). Es regla general que las Asambleas deliberen separadas.

Esta regla tiene una excepcion, a saber, en Francia, cuando las dos Cámaras se constituyen en Asamblea nacional para reformar la Constitución o elegir Presidente de la República, o bien en los casos previstos en las leyes, como en España, según puede verse en la ley de relaciones entre los Cuerpos Colegisladores.

En Inglaterra y en España abre el Rey, por sí o por medio de sus Ministros, las Cámaras, leyendo un Mensaje, al que las Cámaras contestan. Es principio generalmente aceptado el de que las Cámaras tienen la *iniciativa* de las leyes, que comparte con el Rey o el Gobierno.

(Const. Estados Unidos, art. 1.º, sec. 7.ª L. franc. de 25 de febrero de 1875, art. 3.º Const. española, art. 41. La Constitución alemana otorga al Gobierno del *Reich* la facultad de presentar los proyectos de ley, facultad reconocida también a los miembros del *Reichstag*. Véase arts. 68 y sigs.)

18. El procedimiento para hacer la leyes varía, por

de pronto, según de donde procede la ley propuesta: en España, la del Rey, se hace mediante sus Ministros, y se realiza por un proyecto de ley autorizado por Real decreto; la de los Diputados o Senadores, por proposición de ley, cuya lectura ha de ser autorizada por la secciones (Regls. del Congreso y del Senado); el procedimiento cambia, sobre todo en cuanto a los trámites a que la ley ya iniciada se somete. En las cinco naciones pueden distinguirse en este punto dos procedimientos principales: el de las *tres lecturas* (Inglaterra, Estados Unidos y Alemania), con variantes en la práctica, y el de los *bureaux*, o de las *secciones* (Francia y España), y de las Comisiones.

(Véase Brunialti, *La Legge nello Stato Moderno*; Laveleye, ob. cit., t. II, págs. 125 y sigs.; Moreau y Delpech, ob. cit.; Flandin, *Inst.*; Congreso de los Diputados, *Reglamentos de las Cámaras extranjeras*, 1906-1907, cap. II (Alemania y Francia); Ogg, ob. cit.; Burgess, ob. cit., II; Courtney, *Legislative Methods and Forms*, 1911.)

Inglaterra. — Todo *bill*—proyecto—, para ser ley, ha de ser considerado y aprobado por las dos Cámaras; pero ya se ha visto (*Parl. Act*, 1911) que se pueden promulgar como leyes *bills sin* la aprobación de la de los Lores. Para fijar el procedimiento legislativo se ha de distinguir, entre *bills públicos* y *privados*. Los públicos son proyectos de carácter general, de iniciativa del Gobierno o parlamentaria. «En la práctica, los miembros del Gobierno son los que proponen y hacen aprobar los *bills* públicos.» (Flandin, ob. cit., t. I, página 87.) Los *Money bills* se inician en la Cámara de los Comunes, siempre a propuesta de la Corona—del Gobierno, desde 1706—, y los *bills of attainder* y otros *bills judiciales*, en la de los Lores. Iniciado el *bill* público, se somete al procedimiento de estas *tres lecturas* o deliberaciones: 1.º, primera lectura; 2.º, segunda lectura; 3.º, consideración por el Comité; 4.º, dictamen de éste, y 5.º, tercera lectura. (Véase Ogg, ob. cit., página 133.) Salvo en los proyectos muy importantes del

Gobierno que son objeto de amplia discusión en primera lectura, la discusión general tiene lugar en la segunda; terminada ésta, la Cámara se constituye en Comité—discusión de detalle—; se trata de un Comité *of the whole House*, pero en sesión poco solemne. Desde 1907, el *bill*, en ciertos casos, puede pasar a la consideración de uno de los *standing Committees* que el *Speaker* determine, y puede ser objeto de un dictamen. En la tercera lectura, la Cámara aprueba o rechaza el *bill*. Aprobado por una Cámara, pasa a la otra, en la que sigue análogo proceso. Los *bills* privados, referentes a asuntos que interesan a alguna localidad, conjunto de personas o persona, o a asuntos que interesan a particulares en relación con obras o servicios públicos — ferrocarriles, tranvías, servicio de aguas, luz, etcétera, en poblaciones—, se inician por petición o solicitud; se examinan por los *Examiners of Petitions for private Bills*, y, una vez aprobados, pasan a una de las Cámaras, y en ella, al Comité especial, ante el cual se puede plantear debate, como si se tratara de un pleito; dado por el Comité dictamen, se sigue los trámites formales del *bill* público. (Véase Anson, ob. cit., t. I; Todd, ob. cit., II; Ilbert, *Parliament*, cap. III; May, ob. cit., cap. XVIII; S. Walpole, *House of Comm. Proc.*, 1902; Lowell, obra cit., t. I, caps. XIII-XIX; F. H. Spencer, *Municipal Origins: an Account of English Priv. Bills Proc.*, 1911.)

Estados Unidos. — Toda medida presentada en el Congreso se produce en forma de *bill* o *resolución*. El *bill* aprobado, se convierte en *acta*, y se distingue por la cláusula que dice: «Decretado por el Congreso de los Estados Unidos». La resolución dice: *Resuelto*, en lugar de: *Decretado*. Las resoluciones son, ordinariamente, de carácter menos permanente que las leyes, y más bien expresan la opinión de la Cámara; pero es difícil, frecuentemente, distinguirlas de las leyes por la materia... El curso ordinario de un *bill* o una resolución supone *tres lecturas* en diferentes días; entre las lecturas pasa a un Comité, que dictamina... Aprobado

en una Cámara, se remite a la otra, en la que sigue el mismo proceso... (Reinsch, *Amer. Legisl. and Legislat. Meth.*, págs. 27 y 28. Véase A. C. Hinds., *Parl. Proc. of the House of Repr.*, 1899; Bryce, ob. cit., t. I, cap. XVI, apénd. A.)

Francia.—Toda *proposición* de iniciativa parlamentaria (no así los *proyectos* del Gobierno) debe ser objeto de una deliberación y de un voto de *toma en consideración*, salvo *declaración de urgencia*. (Rég. de la Cám., art. 71; ídem del Senado, art. 87.) Para el estudio de los proyectos y proposiciones, el Senado y la Cámara se dividen en *bureaux* o *secciones*; el estudio principal se hace por las Comisiones; el Senado, desde 1911, ha constituido Comisiones permanentes: son de 30 miembros, elegidos por un año y por los grupos, con representación proporcional; en la Cámara se sigue el sistema de las Comisiones *permanentes* desde 1902 (art. 11 bis del Reg.), modificado, por acuerdo de la Cámara, el 27 de enero de 1920, que constituyó veinte grandes Comisiones). Las Comisiones son las que redactan el informe sobre los proyectos o proposiciones de ley, que han de ser objeto de dos deliberaciones, salvo *declaración de urgencia*; la elaboración parlamentaria entraña la discusión *general* o de principio y por *artículos*, de los detalles. (Véase Duguit, *Traité*, 1.^a edic., §§ 144-147; Esmein, ob. cit., 7.^a edic., II, páginas. 400-416; E. Pierre, *Droit pol. et parl.*, lib. VI.)

España. — Se sigue el procedimiento de las Secciones, combinado con el de las Comisiones permanentes, en procedimiento ordinario, y las *especiales* en casos extraordinarios. Presentada una proposición de ley, autorizada su lectura y tomada en consideración, o bien, presentado por el Gobierno un proyecto de ley, pasa a la Comisión permanente correspondiente, o a la especial, para su estudio. La Comisión emite dictamen, que se somete a la discusión de la Cámara de que se trata: primero, a una discusión de *totalidad*, y luego, por artículos. Si hubiese *votos particulares*—o dictámenes discordantes—, se discuten antes. En la discusión

pueden presentarse enmiendas o adiciones, que serán discutidas. (V. los Regs. del Senado y del Congreso de 1918.)

19. Toda ley que en una Cámara prospera, requiere la votación definitiva, en una o en otra forma. Pero, aparte la votación, debe tenerse en cuenta en la Cámara el número de miembros de cada Asamblea *necesario (quorum)* para que sean válidos los votos y deliberaciones.

En efecto: en Inglaterra, en la Cámara de los Comunes, bastan, según una resolución de 1640, cuarenta miembros presentes para deliberar, y *tres* en la de los Lores. (E. May, ob. cit.; Ogg, ob. cit., págs. 123 y 125.) En los Estados Unidos, según la Constitución, «la mayoría de cada Cámara forma el *quorum* necesario para la validez de sus deliberaciones». (Const., art. 1.º, sec. 5.ª, núm. 1.º) En Francia, en el Senado se exige la presencia de la mayoría absoluta, y lo mismo en la otra Cámara. (V. Duguit, ob. cit., 1.ª edic., II, pág. 359; Esmein, ob. cit., II, p. 404.) La Constitución alemana, en su art. 32, dice que, «para los acuerdos del *Reichstag*, bastará la simple mayoría de votos, a no ser que la Constitución exija proporción diferente. El Reglamento fijará el *quorum* para los acuerdos». En España, para la aprobación definitiva de las leyes, se exige la presencia de la mitad más uno de los miembros de cada uno de los Cuerpos Colegisladores. (Const., artículo 43.)

20. Por último, las leyes requieren la aprobación conforme de las dos Asambleas, cuando forman el órgano de la función legislativa, resolviéndose de distinta manera el conflicto de la falta de acuerdo entre las Cámaras; en general, queda la ley en proyecto, o se procura una conformidad, a veces por medio de Comisiones mixtas de las dos Asambleas.

He aquí cómo resume Esmein la doctrina de la elaboración de las leyes por las dos Cámaras francesas: 1.º En principio, y salvo la excepción relativa a las leyes económicas, la ley puede iniciarse en cualquiera de los Cuerpos legislativos, por vía de iniciativa parlamentaria o del Gobierno; 2.º Como cada Cámara tiene, en pleno, el derecho de hacer leyes, ejerce, sobre los proyectos o las proposiciones de ley recibidos de la otra Cámara, los mismos derechos que sobre los iniciados en ella: puede rechazarlos, modificarlos o aceptarlos. Pero la ley no existe sino cuando se ha podido llegar a un texto único con la conformidad de las dos Cámaras. Es la doctrina española: los conflictos a que la falta de coincidencia de textos puede dar lugar, se procura resolverlos mediante la Constitución e intervención de las Comisiones, unidas, de ambas Cámaras. (V. Esmein, *ob. cit.*, II, pág. 409 y sigs. Véase art. 44 de la Constitución esp. de 1876, arts. 7 al 11 de la ley de relaciones entre los Cuerpos Colegiados y Reglamentos del Senado y del Congreso.)

CAPÍTULO III

Participación de otras instituciones del Estado en la función legislativa.

1. En los cinco Estados de que aquí se habla especialmente, las Asambleas, con la reservas que supone el régimen alemán, *elaboran* las leyes, realizando en atmósfera de *publicidad* las operaciones de *discusión* y *votación de las mismas*.

Véase la Constitución de los Estados Unidos, que exige que de tiempo en tiempo se publiquen el *Diario de las Cámaras*, «excepto aquellas partes que a su juicio exijan secreto». (Art. 1.º, sec. 5.ª, núm. 3.º V. Reinsch, ob. cit., pág. 25.) En Francia, «las sesiones del Senado y de la Cámara son públicas». (L. Const. 16 de julio de 1875, art. 5.º, § 1.º) Duguit, *Traité*, II, § 146. En Alemania, «las sesiones del *Reichstag* son públicas. A instancia de 50 miembros, y mediante mayoría de dos tercios, podrá acordarse que sean secretas». (Const., art. 29.) En España, «las sesiones del Senado y del Congreso serán públicas, y sólo en los casos que exijan reserva podrá celebrarse sesión secreta». (Const., art. 40.) En Inglaterra, las sesiones son públicas por tolerancia. (Véase resolución de 1875. Anson, ob. cit., edición francesa, págs. 188-189.)

2. Las Asambleas, aun en los Estados de separación de poderes—Norteamérica—, no *ejercen la función legislativa de un modo exclusivo*. En efecto, mer-

ced al influjo de las condiciones históricas y a las exigencias del equilibrio político, se han producido y regulado intervenciones de otras instituciones del Estado en la *función legislativa específica*. De modo general, tales intervenciones corresponden, sobre todo, a las instituciones a las que se atribuye el *Poder ejecutivo* al *Jefe del Estado* y al *Cuerpo electoral* (1).

3. La intervención, en la *función legislativa*, del *Ejecutivo con el Jefe del Estado* es, ya *indirecta*, ya *directa*. La primera, más que participación, propiamente dicha, en la función de *elaborar la ley*, es una condición exigida para hacer políticamente posible y eficaz la función legislativa: trátase de facultades o prerrogativas que se reservan al Jefe del Estado respecto de la vida de las Asambleas, para determinar sus cambios, reuniones, suspensiones, etc., etc., facultades que suponen una acción generalmente de carácter *político*, relacionada con la marcha del Gobierno en el Estado.

4. La determinación de la posición *política* del Jefe del Estado—con el Ejecutivo—, en relación con la vida de las Asambleas legislativas, cambia en las Constituciones, especialmente a causa de la situación constitucional de aquél y del carácter histórico y representativo de la Magistratura misma. Considerada concretamente en este respecto especial la participación *indirecta* del Jefe del Estado en la función legislativa (2), he aquí lo que resulta del examen de los textos y de la práctica del régimen constitucional:

(1) En una consideración más amplia de la función *legislativa*, sería preciso tomar en cuenta las múltiples manifestaciones de ésta, mediante *órganos* no reputados legislativos; verbigracia: el mismo Poder ejecutivo, en su función reglamentaria; las Corporaciones locales de los mismos Estados unitarios. (Cons. DUGUIT, *Transf. del D. p.*, capítulo «Las leyes *particulares*».)

(2) Véase P. MATTER, *De la dissolution des Assemblées parlem.*, 1898.

5. *Inglaterra*.—Uno de los motivos de las largas luchas políticas en Inglaterra consistió en el uso que los Reyes hacían de la prerrogativa de reunir el Parlamento; el *Bill de Derechos* decidió que debía reunirse éste con frecuencia; una ley posterior dispuso que las Cámaras se reunirían, a lo menos, cada tres años. Lo que impone al Rey la obligación de la reunión anual es la necesidad del voto del presupuesto. La Corona tiene además: 1.º, el derecho de crear Pares; 2.º, el de convocar, suspender y disolver la Cámara de los Comunes, naturalmente, según las *ficciones* del régimen parlamentario, es decir, mediante los Ministros responsables ante el Parlamento.

6. *Estados Unidos*.—El Congreso se reúne una vez, al menos, cada año; esta reunión se debe verificar el primer lunes de diciembre, a menos que, por una ley, el Congreso fije otro día. (Const., art. 1.º, sec. 4.ª, número 2.º) El Presidente puede convocar las dos Cámaras, o una de ellas, en casos extraordinarios, y cuando hubiera desacuerdo entre ambas respecto de la época que deban suspenderse sus sesiones, podrá fijar él mismo la que le parezca mejor. (Idem, art. 2.º, sección 3.ª, núm. 1.)

7. *Francia*.—El Senado y la Cámara de los Diputados se reúnen el segundo martes del mes de enero de cada año, a no ser que el Presidente de la República las hubiese convocado antes, y deben estar reunidas cinco meses, a lo menos, durante el año. (L. Const. 16 julio 1875, art. 1.º) El Presidente de la República debe convocarlas, si se lo piden, en el intervalo de las Legislaturas, las mayorías absolutas de los miembros que componen cada Cámara. (Idem, art. 2.º) Un mes antes del término legal de los poderes del Presidente de la República, las Cámaras deberán ser reunidas en Asamblea nacional para proceder a la elección del nuevo Presidente. A falta de convocatoria, se reúnen de pleno derecho quince días antes de expirar sus poderes. (Idem, art. 3.º) El Presidente cierra la legislatura. Tiene derecho de convocar las Cámaras extraordinaria-

mente. Puede suspenderlas, pero la suspensión no puede exceder de un mes ni verificarse dos veces en la misma legislatura. (Idem, art. 2.º) El Presidente puede disolver, con la venia del Senado, la Cámara de Diputados (L. Const. 25 feb. 1875, art. 5.º), pero con la obligación de convocar elecciones en el término de dos meses, y la Cámara diez días después de terminadas las operaciones electorales.

8. *Alemania.* — El *Reichstag* se reúne automáticamente todos los años el primer miércoles de noviembre. El Presidente del *Reichstag* debe convocarlo si antes se lo piden al *Presidente del Reich* un tercio, al menos, de los miembros del *Reichstag*, y éste es quien acuerda la conclusión del período de sesiones y la fecha de reapertura (art. 24 de la Constitución). El Presidente del *Reich* puede disolver el *Reichstag*, aunque sólo una vez, por el mismo motivo. Las nuevas elecciones se han de celebrar, a más tardar, a los sesenta días de la disolución (art. 25).

9. *España.* — El Rey nombra parte del Senado. (Const., art. 20, § 2.º) Las Cortes se reúnen todos los años, y el Rey las convoca, suspende y cierra sus sesiones, y disuelve, simultánea o separadamente, el Congreso y la parte electiva del Senado, «con la obligación, en este caso, de convocar y reunir el Cuerpo o Cuerpos disueltos dentro de tres meses». (Idem, artículo 32.) El Rey abre y cierra las Cortes, en persona o por medio de sus Ministros. (Idem, art. 37.) Las Cortes deben ser convocadas, luego que vacare la Corona o cuando el Rey se imposibilitare de cualquier modo para el gobierno. (Idem, art. 33.) En punto a las relaciones de la prerrogativa real de convocar y reunir anualmente las Cortes, la Constitución de 1876 ha seguido un criterio distinto del de otras Constituciones españolas, que establecían la reunión automática y el funcionamiento de las Cortes por un período anual mínimo. Según la Constitución de 1812, las Cortes de cada año durarían tres meses consecutivos, a partir de 1.º de marzo. La de 1837 dice que si el

Rey dejase de reunir algún año las Cortes antes de 1.º de diciembre, se juntarán precisamente ese día. En la de 1856 se disponía que las Cortes habrían de reunirse, lo más tarde, el 1.º de noviembre de todos los años, y estarían reunidas, a lo menos, cuatro meses consecutivos. En el Acta adicional de 1856 se declaraba que las Cortes funcionarían, a lo menos, cuatro meses al año, y la Constitución de 1869 disponía que las Cortes habrían de ser convocadas por el Rey, lo más tarde, el 1.º de febrero, debiendo estar reunidas cuatro meses, al menos, cada año. (V. Posada, *España en crisis*, pág. 135.)

10. La participación *directa* en la función legislativa del Jefe del Estado (con el Ejecutivo) consiste: 1.º En ciertas facultades o prerrogativas que se le reservan, a saber: la iniciativa legislativa, el veto y la sanción, y la promulgación; 2.º En la intervención que en las tareas de las Asambleas puedan ejercer los Ministros, representantes, responsables, del Jefe del Estado. La función legislativa de las Asambleas hállase, a veces, intervenida, no sólo por las prerrogativas del Jefe del Estado y por la acción o colaboración ministerial, sino por el *Cuerpo electoral*, al que refluyen algunas de las *facultades* o prerrogativas de aquél. En cuanto a la participación directa del Jefe del Estado en la función legislativa, ofrécese soluciones distintas en la doctrina y práctica constitucionales.

FI. *Inglaterra*. — El Rey tiene, mediante sus Ministros, la iniciativa de las leyes. El *veto*, es decir, la prerrogativa, por virtud de la cual la Corona puede negar su sanción a una ley votada en las Cámaras, corresponde teóricamente al Monarca; pero tal prerrogativa no ha sido ejercida desde 1707, de suerte que la *sanción* se estima hoy una pura formalidad. (Véase Dupriez, ob. cit., t. I, págs. 93 y 106; Bagehot, ob. cit.; Todd, ob. cit., Courtney, ob. cit., pág. 2.)

España. — Sigue, en general, el tipo inglés. El Rey tiene la iniciativa de las leyes (Const., art. 41), que ejerce por medio de sus Ministros; además, *sanciona*

(con *veto* absoluto) y promulga las leyes. (Idem, artículo 51. Véase además el 44.)

12. *Francia y Estados Unidos*. — Las leyes constitucionales francesas y la Constitución norteamericana, otorgan también al Jefe del Estado facultades que implican una participación en la función legislativa. La iniciativa legislativa del Presidente de la República está consignada en la ley francesa (L. Const. 25 de febrero de 1875, art. 3.º) de modo expreso: el Presidente de los Estados Unidos debe recomendar al examen del Congreso cuantas medidas juzgue necesarias y convenientes. (Const., art. 2.º, sec. 3.ª, núm. 1.º) En cuanto al *veto*, en Francia, como en los Estados Unidos, tiene carácter *suspensivo*. En Francia, el Presidente promulga las leyes dentro del mes que sigue a la transmisión al Gobierno de la ley definitivamente adoptada por el Parlamento, y dentro del término de tres días, si la ley hubiera sido declarada urgente en las dos Cámaras; pero durante el tiempo señalado para la promulgación, el Presidente puede pedir, por un mensaje motivado, a las dos Cámaras una nueva deliberación, que éstas no podrán negarle. (L. Const. 16 de julio de 1875, art. 7.º) La Constitución norteamericana dispone que todo *bill* aprobado por la Cámara y por el Senado deberá, para ser ley, presentarse al Presidente de los Estados Unidos; en el caso de que no lo apruebe, lo devolverá, con sus objeciones, a la Cámara donde hubiera sido iniciado, la cual procederá a nuevo examen; y si después de él lo votan las dos terceras partes de los miembros, se enviará a la otra Cámara, que también lo examinará segunda vez, y si lo aprueban de nuevo los dos tercios de la misma, el *bill* se convierte en ley. En el caso en que un *bill* sometido al Presidente no fuera devuelto por éste en los diez días siguientes (sin contar los domingos), el *bill* se considera ley, como si lo hubiera firmado, salvo el caso en que, cerrado el Congreso, no sea posible la devolución: entonces, el *bill* no será ley. (Const., art. 1.º, sec. 7.ª, números 2.º y 3.º)

Respecto de Alemania, véase más abajo.

13. Prácticamente, el *veto*, donde más importancia tiene es en los Estados Unidos. En los otros Estados (excepto Alemania, como veremos), la forma parlamentaria del Gobierno hace el *veto* inútil; los conflictos entre el Legislativo y el Ejecutivo que implican el *veto* tienen otras soluciones; v. gr.: la *disolución* del Parlamento y el cambio de Ministerio (1). En los Estados Unidos, en virtud de la separación formal de funciones entre el Congreso y el Presidente, por no tener éste la prerrogativa de disolución y carecer aquéllas de una acción directa de influjo político sobre el Poder ejecutivo, el *veto* es uno de los medios —de uso frecuente— con los cuales el Jefe del Estado puede actuar sobre las Cámaras.

14. *Alemania*.—El Gobierno del *Reich* tiene, como ya sabemos, la iniciativa de las leyes (art. 68 de la Const.) en las condiciones del art. 69. El Presidente del *Reich* tiene que promulgar las leyes constitucionalmente votadas y publicarlas dentro del plazo de un mes en la *Gaceta* legislativa del *Reich* (art. 70). La publicación de una ley se suspenderá por dos meses cuando lo pida una tercera parte del *Reichstag*. Las leyes que el *Reichstag* y el *Reichsrat* declaren urgentes puede el Presidente promulgarlas sin tener en cuenta tal petición (art. 72). Las leyes votadas por el *Reichstag* han de someterse al *referéndum* antes de su promulgación, si en el plazo de un mes así lo acuerda el Presidente del *Reich*. Procede el *referéndum* legislativo cuando se trata de ley cuya publicación se haya suspendido a instancia de una tercera parte, al menos, del *Reichstag*, o si lo solicita una vigésima parte de los electores. Procede también aquél cuando una décima parte de los electores ejercita la iniciativa popular para la presentación de un proyecto de ley, en las condiciones del

(1) Véase BOMPARD, *Le veto des Présid. de la Rép. et la sanc. royale*, 1906; DUGUIT, ob. cit., II, pág. 445, y D. ESMEIN, ob. cit., pág. 609.

gimen llamado de separación de Poderes de los Estados Unidos, o existe mediante los Ministros responsables, dando lugar a las diferentes combinaciones del régimen de relaciones de colaboración, confusión o mera distinción de Poderes; régimen parlamentario. Las fórmulas más determinadas de la intervención del Jefe del Estado en el Parlamento, por medio de los Ministros, se nos ofrecen en el régimen parlamentario de Inglaterra, Francia, Alemania y España.

16. En Inglaterra, los Ministros que forman el Gabinete, y cuyo funcionamiento político ha engendrado el régimen parlamentario de Gabinete, son nombrados por la Corona, obedeciendo a la situación de las fuerzas políticas, en la Cámara de los Comunes. Es esencial la confianza, especialmente la de la Cámara de los Comunes, para la existencia del Ministerio, que, en rigor, dirige, por su Primer Ministro, la labor del Parlamento. Los Ministros asisten a las Cámaras de que sean miembros y hablan en ellas como tales, respondiendo de la política del Gobierno. Todd, ob. cit.; E. May, ob. cit., cap. XVII; Bagehot, ob. cit., Burgess, ob. cit., t. II; Franqueville, ob. cit., vol. II, págs. 357 y 415; Dupriez, ob. cit., t. I, pág. 99; Courtney, ob. cit., espec. págs. 4 y 5.

17. En Francia, los Ministros nombrados por el Presidente de la República tienen existencia constitucional, y son responsables solidariamente, ante las Cámaras, de la política general del Gobierno, e individualmente de sus actos personales. (L. Const. 25 febrero 1875, art. 6.) Por otra parte, asisten constantemente al Parlamento, y actúan como órganos del Gobierno. (L. Const. 16 julio 1875, art. 6.º) Los Ministros, dice Dupriez, «son naturalmente los principales iniciadores, los guías y directores del trabajo legislativo». (Ob. cit., t. II, pág. 399. E. Pierre, ob. cit., pág. 671; Lefebvre, *Étude sur les lois const.*, 1875, páginas 132 y 140; Duguit, *Traité*, 2.ª edic., II, páginas 634 y 646; Esmein, ob. cit., parte segunda, cap. IV.)

18. La Constitución *alemana* declara que el *Gobierno* del *Reich* se compone del *Canciller* del *Reich* y de los Ministros (art. 52). El *Canciller*, y a su propuesta los Ministros, son nombrados y separados por el *Presidente* del *Reich* (art. 53). El *Canciller* y los Ministros, para el desempeño de sus funciones, deben contar con la confianza del *Reichstag*, teniendo que dimitir cualquiera de ellos, si el *Reichstag* le retira la confianza por un acuerdo expreso (art. 54). El *Canciller* traza las líneas generales de la política y responde de ellas ante el *Reichstag*, y, dentro de esas líneas, cada Ministro dirige los asuntos del ramo que le esté encomendado, con independencia y responsabilidad propia ante el *Reichstag* (art. 56). (V. Wittmayer, *Die Weimarer Reichsverfassung*, 1922; Hasbasch, *Die parlamentarische Cabinetregierung*; Piloty, *Das parlamentarische System* (*Arch. f. Rechts und Wirtschaft. phil.*, II, páginas 65 y siguientes; Anschütz, ob. cit.; Brunét, obra citada; Redslob, ob. cit.; Vermeil, ob. cit.)

19. Los Ministros en *España* tienen su origen en la Constitución: los nombra y separa el Rey; son responsables de los actos del Rey; pueden ser Senadores y Diputados (sin estar sujetos a reelección) y tomar parte en las discusiones de ambas Cámaras, teniendo voto sólo en aquella a que pertenezcan. (Véase tit. VI de la Constitución; V. Azcárate, *El Rég. parl. en la práctica*; Sánchez de Toca, *La crisis de nuestro parlamentarismo*, 1914.)

20. Ofrece un tipo muy distinto de organización del Gobierno los Estados Unidos.

El Jefe del Estado no interviene en la elaboración de las leyes por medio de *Ministros*, ni tiene ostensiblemente participación directa en la vida de las Asambleas. Los Ministros no asisten a las discusiones de las Cámaras del Congreso: son meros Secretarios del Presidente, el cual se comunica, en general, con las

Cámaras, por escrito o por los medios que las circunstancias aconsejan.

Véase Story, *Comm.*, etc., vol. II, pág. 368; Bryce, obra citada, vol. II; Burgess, ob. cit., t. II; Chambrum, *Le Pouv. exec. aux E. U.*; Laveleye, ob. cit., t. II, lib. X, cap. III; Dupriez, ob. cit., II; Snow, *Cab. Gov. in the U. S. (Annals of the Amer. Acad. of pol. and soc. science, t. III, pág. 1)*; G. Bradford, *Congress and the Cabinet* (la misma revista, t. IV, pág. 404); Hinsdale, *A Hist. of the President's Cabinet*, 1911; Learned, *The President's Cabinet*, 1912; Fairlie, *The President's Cabinet (Amer. Pol. Sc. Rev., febrero, 1913)*. Véase lo que hemos dicho en la pág. 135 sobre el régimen especial que se elabora en la República Argentina, distinto de los tipos indicados, precisamente en las relaciones a que se hace referencia ahora en el texto.