CAPÍTULO IV

El Derecho constitucional en Francia.

En el proceso general del Derecho constitucional, el contraste más acentuado de caracteres y formas 10 ofrecen el constitucionalismo inglés y el francés. En efecto, el primero es predominantemente consuetudinario, y el segundo predominantemente legislado; aquél es resultado de larga elaboración histórica, y éste se ha producido mediante actos determinados, imperativos; la Constitución inglesa es antigua, y las de Francia modernas: todas provienen de acontecimientos notables próximos; la inglesa es espontánea, insistemática, pero orgánica, y las francesas reflexivas, sistemáticas y más bien mecánicas; aquélla evoluciona bajo el empuje de una tradición, siendo el tipo de la Constitución flexible; éstas son el resultado de movimientos revolucionarios, realizando tipos diversos de Constituciones más o menos rigidas.

Si puede hablarse, y debe hablarse, de la Constitución inglesa, aludiendo a una Constitución que no se ha concretado jamás en un documento escrito, en cambio, para comprender la evolución constitucional francesa es preciso referirse a las Constituciones que se han elaborado en Francia

«Ha habido (en Francia), escribe M. Hauriou, una sucesión de Constituciones escritas, de las cuales muchas no se han aplicado sino durante algunos años, y ciertas de ellas meses sólo. Nuestra Constitución de 1875 es la décima de las aplicadas (contando el acta

adicional de 1814 y la del imperio liberal de 1870, que estuvo en vigor no más que unos meses). Otras Constituciones han sido votadas, pero no aplicadas; otras han sido elaboradas, pero no fueron votadas.» (Précis cit., pág. 323.) (V. Duguit y Monnier, Les Const. et les principales lois pol. de la France depuis 1789, 3. edic.)

La variedad de las Constituciones es característica del regimen francés: «¿Tiene usted un ejemplar de la Constitución francesa?», se preguntaba a un librero bajo el segundo Imperio; y el ocurrente francés daba esta típica respuesta: «No tenemos publicaciones periódicas.» (Beck, ob. cit., pág. 9.)

«Francia y los Estados Unidos y muchos otros países viven bajo el régimen de Constituciones rigidas» (Duguit, *Traité*, 2.ª edic., I, pág. 529). La rigidez constitucional, basada en la distinción entre ley constitucional y ley ordinaria, ni ha sido constante ni ha tenido el mismo valor en el proceso variado del constitucionalismo francés. En el origen del régimen (1789), la distinción es esencial; era la doctrina de Sièyes, según el cual «el poder de hacer una Constitución pertenece sólo a una asamblea elegida con el mandato de hacer una Constitución», idea esta acogida por la gran mayoría de los diputados de 1789. El principio es que la nación soberana «tiene el derecho imprescriptible de cambiar la Constitución» (Const. de 1791, tit. VII, art. 1.º). Y de conformidad se regulan las formas y condiciones de la revisión constitucional. «Siguiendo el ejemplo de la Constitución de 1791, casi todas las otras han determinado las condiciones y las formas bajo las cuales se hará la revisión.> La distinción se desvanece bajo la Restauración y bajo Luis Felipe y reaparece en la Constitución de 1848 (Duguit, ob. cit., III, páginas 647 y siguientes). Dicey recuerda que, «salvo dos excepciones, todas las Constituciones francesas se distinguen por el carácter de rigidas» (Intr. ap., nota 1.ª). Para Esmein la superioridad de la Constitución escrita como ley relativamente inmutable, que no debe derogarse sino por ley constitucional, era la consecuencia lógica de los principios del Derecho francés, según los cuales el desuso no deroga la ley. «Sin embargo, añade, entre nosotros aplicóse instintivamente la idea, según la cual por el solo hecho de una revolución triunfante—insurrección popular o golpe de Estado—la Constitución anterior cedía inmediatamente y perdía de pleno derecho su fuerza» (ob. cit., I, pág. 579). Verdaderamente lo característico del Derecho constitucional estriba en la forma escrita de las Constituciones y en la periodicidad de los cambios súbitos de las mismas y de que todas han sido elaboradas expresamente.

2. Para comprender los caracteres del Derecho constitucional francés es indispensable recordar las condiciones e influjos que determinan su aparición y su formación. Francia se ha producido como el pueblo mejor dotado y condicionado para realizar el tipo del Estado unitario, construido, coherente, uniforme y esencialmente jerarquizado, lo mismo cuando la soberanía se resume y personifica en el Rey—Luis XIV—, que cuando se atribuye a la Nación—Revolución—, o la simboliza un dictador—Napoleón—, o recae en el sufragio y es ejercida por un Parlamento servido por

una burocracia-régimen actual (1).

La Francia contemporánea y su Estado son consecuencia natural e histórica de las condiciones generadoras del pueblo y de la ideología política precursora de la Revolución, la cual es un momento en el proceso de unificación y de jerarquización del Estado realizado por la Monarquía. Si la Francia del siglo XVIII no fuera una Monarquía condensada alrededor de un rey, personificación del Estado, faltaría la atmósfera favorable para la expansión eficaz de los principios

⁽¹⁾ Véase Tocqueville, L'Ancien Régime; Taine, Les Origines de la France contemp.; Cons. Duguit, Las transf. del Derecho público, cap. 1; id. Traité cit., M. Hauriou, ob. cit.

igualitarios del contrato social y de cuantos provocan la Revolución.

Por otra parte, la instabilidad constitucional francesa, que contrasta «con la estabilidad de otros países—por ejemplo, con la longevidad de la Constitución federal de los Estados Unidos, reformada, pero no sustituída, desde 1787—, se explica, dice M. Hauriou, como consecuencia de los remolinos de una revolución violenta y radical, que, habiendo renovado a la vez todas las instituciones, no ha podido encontrar inmediatamente el equilibrio verdadero de las fuerzas nuevas, que había desencadenado, en lucha con las fuerzas antiguas, inherentes a todo orden político» (1).

3. Como influjos determinantes del régimen constitucional francés y de su tipo jurídico y político, unitario y centralizado, se pueden señalar los siguientes: 1.º La situación y condiciones históricas de la Francia misma del antiguo régimen y la ideología determinante de esa situación y de esas condiciones. 2.º El ejemplo de la Constitución inglesa (a través sobre todo de Montesquieu). 3.º Las ideas dominantes en el siglo XVIII—del Derecho natural, del estado de naturaleza y del Contrato social (especialmente a través de Rousseau)—. Y 4.º La sugestión del ejemplo de la Revolución americana.

«En Francia—dice Boutmy (ob. cit., pág. 220)—, en la época en que la Revolución estallaba, todas las antiguas personas morales (con excepción de las más altas) que ejercían en su grado particular una porción del Poder público: nobleza, clero, parlamentos, estados provinciales, magistraturas de las ciudades y de los comunes, salían del antiguo régimen humilladas... o enervadas... La Monarquía, privada de sus ramas mayores, por ella misma aniquiladas... Presentábase como un tronco aislado, despojado, desafiando los vientos... Pero también hubo de ser arrancado a su

⁽¹⁾ Ob. cit., pág. 325.

hora. Así que, en el momento crítico, todo fué necesario plantearlo de nuevo...»

La concepción unitaria y absolutista del Estado—la Nación soberana—que impera en la Revolución, que perfecciona al máximum Napoleón, y que caracteriza al constitucionalismo francés, no surge de súbito con el movimiento revolucionario: es la expresión de toda una tradición histórica. (V. Duguit, Transf. del Der. públ., pág. 48, trad. esp.) Viene del Derecho romano y se elabora bajo las Monarquías puras, en los siglos XVI y XVII. (Sée, Les Idées pol. en France au XVII Siécle, 1923.)

«Desde el siglo XIII-escribe Taine en Le Régime Moderne, I, pág. 161, edic. 1897—, el descubrimiento y el estudio asiduo de los Códigos de Justiniano habían mostrado en el («el Rey muy cristiano») el sucesor de los Cesares de Roma y de los Emperadores de Constantinopla. Según esos Códigos, el pueblo, en cuerpo, había transferido su derecho al príncipe. Ahora bien: en las ciudades antiguas, la comunidad tenía todos los derechos y los individuos no tenían ninguno; así, mediante esa transferencia, todos los derechos públicos y privados pasaban a manos del príncipe... Que, de ese modo, estaba por encima de la Ley, puesto que él la hacia.» Recordad la célebre fórmula: Quod principi placuit, legis habet vigorem, «lo cual es asi, dice Duguit, porque el Emperador es titular de un derecho de poder (imperium y potestas), es decir, del derecho de imponer su voluntad a los demás, y, como tal, tiene cierta cualidad que obliga a todos a la obediencia». (Íd., pág 55 y 56.) La idea romana ingiérese y actúa con enérgico influjo en la doctrina de la soberanía, considerada como atributo de autoridad, de quien hace la Ley, y, por eso, no se somete a ella. Aparte ahora la idea de soberania, la gran preocupación generadora del nuevo régimen, bajo la sugestión tradicional del antiguo, es la afirmación de la unidad política con las exigencias que suponen un soberano, un Estado único. una acción centralizada en manos del soberano, que la ejercerá en su Estado mediante una organización obra de su voluntad y esa preocupación o prejuicio, que toma ropaje moderno y alcanza su más alta culminación en Napoleón, es la que, repito, viene de lejos en el proceso histórico.

«Desde hace tres o más siglos—dice Taine—, al enfocar la obra del XVIII, el poder público no había cesado de violentar y de rebajar los cuerpos espontáneos. Ya los mutilara y decapitara: así en las tres cuartas partes del territorio, en todos los países de elección, habia suprimido los Estados provinciales, y de las antiguas provincias sólo quedaba una circunscripción administrativa; ya, sin mutilar el cuerpo, lo enerva-. ra y deformara, o bien lo dislocara y mutilara... Ya, en fin, merced a una protección tan desventurada como su agresión, confiriera al cuerpo privilegios opresivos. convirtiendole en ofensivo y dañoso, o lo petrificara en una forma anticuada, paralizando su acción o corrompiendo su servicio.» (Íd., pág, 156.) «Mucho antes – añade-de 1780, el derecho público había erigido en dogma y exagerado desmedidamente la prerrogativa del poder central.» (Íd. pág. 160.)

«En el siglo XVIII — escribe Tocqueville en L'Ancien Régime et la Révolution-la administración pública era ya muy centralizada, muy poderosa, prodigiosamente activa. Se la veía incesantemente ayudar, impedir, permitir... Influía de mil maneras...» Recuerda Tocqueville haber oido a un orador, que decia, hablando de la centralización administrativa: «Esta hermosa conquista de la Revolución que Europa nos envidia.» Y añade: «Admito que la centralización sea una hermosa conquista; bueno que Europa nos la envidie, pero sostengo que no es una conquista de la Revolución. Es, por el contrario, un producto del antiguo regimen.» Recordemos ahora lo que se decía en el preámbulo de la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791: «Ya no habrá-dice-ni nobleza, ni pairía, ni distinciones hereditarias, ni de órdenes, ni régimen feudal, ni

justicias patrimoniales... No habrá ni venalidad, ni herencia de ningún oficio público..., ni Corporaciones profesionales de artes y oficios...» Y luego, recordemos el art. 1.º del título II de la misma Constitución: «El Reino es uno e indivisible: su territorio se distribuye en noventa y tres departamentos, cada departamento en distritos y cada distrito en cantones.»

4. El influjo o sugestión de la Constitución inglesa, a través del Espíritu de las Leyes, de Montesquieu, es de los más claros y reconocidos; inspirándose directamente en las enseñanzas que ofrecía Inglaterra, reino reputado libre, Montesquieu hacía depender, en gran parte, esta libertad, de la organización política, y señalaba lo característico de ésta en la separación y distinción adecuadas de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Cómo influye esta concepción del constitucionalismo inglés en Francia, muéstralo por de pronto la Declaración de Derechos de 26 de agosto de 1789, cuando dice: «Toda sociedad en la cual la garantía de los Derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución.»

«Hay (Esp. de las L., lib. XI, cap. V)—dice Montesquieu—una nación (Inglaterra) en el mundo, que tiene por objeto directo de su Constitución la libertad políti ca»; el propósito de la exposición de la Constitución inglesa de Montesquieu, es mostrar la relación de dependencia entre la libertad política y la estructura (división de poderes) constitucional; ahora bien: el Derecho constitucional francés (como el americano), es, en parte, un esfuerzo para garantir los derechos del hombre y del ciudadano, mediante la división de los poderes, que es la idea capital de Montesquieu, y pasa al régimen nuevo como una de las garantías constitucionales: ella consiste—como dice Hauriou (ob. cit., página 109)— «en que los poderes separados se limitan, se controlan y moderan reciprocamente», y según

Montesquieu, «la libertad política sólo se encuentra en los Gobiernos moderados.» (Idem.) Montesquieu define la libertad: «el derecho de hacer todo lo que las leves permiten.» (V. arts. 4.º y 5.º de la Declaración de Derechos de 1789. V. Carré de Malberg, ob. cit., II, páginas 11 a 20.) Cons. Esmein, ob. cit., cap. I del tít. I: «... en definitiva, la influencia de Inglaterra dominaba primero en la política, que se formaba poco a poco. En la Asamblea constituyente fué la escuela inglesa la que dominaba también...». Sièves consigna, y trata de combatirlo, el influjo que ejercen en las gentes las instituciones inglesas. (V. Qu'est-ce que le Tiers État?)

El influjo de las ideas dominantes en el siglo XVIII acerca de la soberania, de la ley, de la unidad política del Estado—en el yo común—(1), se condensa e intensifica, especialmente, en Rousseau, que «era en 1789 el más grande de los doctores en política en Francia» (2). De él, o de sus fórmulas contenidas en el Contrato Social, viene el razonamiento que se desarrolla en la Revolución, y merced al cual se crea el Estado, por un esfuerzo de la voluntad, para establecer la sociedad civil y acabar con el Estado de naturaleza. De Rousseau vienen especialmente las nociones que habrán de ser las ideas generatrices y sustentadoras del constitucionalismo francés; la voluntad general como fuente de la ley y la soberanía nacional (o del pueblo) como explicación del Estado. «El principio de toda soberanía, dirá la Declaración de 1789, reside esencialmente en la nación.» «La ley es la expresión de la voluntad general.» Las consecuencias que para la concepción y organización del Estado tienen estas ideas son incalculables. De ellas proviene la consideración de la constitución política como manifestación de la voluntad popular, que, por acto imperativo y libre, se da a si propia la norma de vida. El supuesto

⁽¹⁾ Com. Esmein, ob., cit. tít. II, caps. I y II.

⁽²⁾ DUPRIEZ, Les Ministres, tit. II, pág. 254.

del constitucionalismo francés de que las Constituciones son obra expresa de la voluntad general, encuentra en Rousseau un precedente bien directo.

Se discute mucho el valor, alcance y extensión del influjo de Rousseau, y especialmente del Contrato social, en la obra política de la Revolución francesa. Para P. Janet, la misma Declaración de Derechos de 1789 impulso inicial de la Revolución y del regimen constitucional-viene directamente de Rousseau. «El acto mismo, dice, de la Declaración, ¿es otra cosa que el contrato celebrado entre todos los miembros de la comunidad, según las ideas de Rousseau?» (Hist. de la Science politique, 3.ª edic., pág. 457.) En cambio, Jellinek, combatiendo a P. Janet, afirma que «la Declaración del 26 de agosto de 1789 está hecha en contradicción con el Contrato social». A mi juicio, el problema del influjo de Rousseau no se puede plantear, con relación a la Declaración de 1789, sino con respecto al proceso general del nuevo régimen. El propio Jellinek admite que las ideas del Contrato «han ejercido un cierto influjo sobre alguna fórmula de la Declaración». (V. Jellinek, La Dec. de Derechos del Hombre y del Ciudadano, edic. esp., cap. II. Cons. nuestro Estudio preliminar de la edic. esp. de este libro.) Pareceme muy discreta y aceptable la indicación de Duguit (Traité cit., III, págs. 558 y sig.) cuando señala entre los influjos diversos, determinantes de la Declaración, «ante todo, el de Rousseau», aunque luego advierte que es erróneo pretender que sus principios y el espiritu general que los inspira vengan de Rousseau y del Contrato. Pero «no es menos cierto que la noción misma del Contrato social llena, en 1789, el espíritu de las Constituyentes».

5. En cuanto a la sugestión del ejemplo americano (véase antes cap. II, lib. I), cada día se señala con más resolución y fundamento. Cuando, hacia 1779, Adams venía a Francia con el objeto de realizar una misión cerca de Luis XVI, y a fin de someter a los amigos de

su patria el proyecto de Constitución presentado a sus conciudadanos, «la libertad americana entusiasmaba a Paris y a todo el Reino»; Franklin acababa de sustituir a Voltaire en el favor del público. «En 1783, Franklin, que vivía en Passy, hacía traducir y publicar una recopilación, que pronto se hizo célebre, de las Constituciones de su país. En los salones, en los clubs, en la corte, en las ciudades, en las provincias, se las discutía apasionadamente.» La nobleza misma se afiliaba al lado de los Lafayette, de los Noailles y de los Lameth. «En 1787 llega el proyecto de Constitución federal, y con él un nuevo alimento para las disertaciones de la filosofía y para las discusiones de todos...» ¿Extrañará a nadie, en vista de esto, que las ideas americanas hayan desempeñado un papel inmenso en la redacción de los cahiers de 1789? La nobleza y el clero admitían, en general, que Francia poseía, al reunirse los Estados generales, una Constitución monárquica hereditaria con los tres órdenes. Pero el Tercer Estado reclama que la Asamblea que se reúna adopte, ante todo, una declaración de derechos y fije las bases de una Constitución escrita (1); lo que se desea es una Constitución, hecha por la nación misma, destinada a proteger al Estado contra los abusos de la autoridad. «Sièves se ha creido el inventor de esta concepción (2); pero Lafayette ha reclamado en pro de América contra esta pretensión, tan poco conforme con la historia» (3).

Bajo la acción de todos estos influjos, Francia edifica su régimen; el nuevo régimen. El criterio político que surge es el de la soberanía popular sobre la base de la uniformidad antigua, o sea, ahora, de una nación

⁽¹⁾ V. Borgeaud, ob. cit., I, cap. IV; E. Pierre, Traité, pág. 1; Duguit y Monnier, Const. cit.; Esmein, ob. cit., títu: lo II.

⁽²⁾ Discurso sobre el proyecto de Constitución del año III, Moniteur del 7 Thermidor (25 julio 1795).

⁽³⁾ Mémoires, t. IV, pág. 36, citado por Borgeaud. Obra citada, pág. 29. Comp. Aulard, ob. cit. págs. 19-21.

constituída por un solo pueblo, formado éste por una gran suma de individuos, antes bajo el imperio del poder absoluto del Rey, pero que, luego, es el deposi-

tario del mismo poder absoluto (1).

6. El derecho constitucional tiene en Francia un punto de partida determinado, en los momentos iniciales de la Revolución (1789-91), y en la obra de los Estados generales y de la Constituyente. Hubo un día en la historia en que Francia no ha sido más que una masa única y homogénea» (2), y entonces, como labor de Revolución, la muchedumbre se afirmó pueblo soberano, iniciando un derecho del Estado, nuevo en sus premisas, en sus conclusiones y en sus derivaciones. Examinando Borgeaud los principios en que, en definitiva, descansa el Derecho constitucional de la Francia moderna, consigna tres «como establecidos por la Revolución y consagrados por todos los regimenes, que desde 1789 han buscado la fuente de la legitimidad en la soberanía nacional, a saber: 1.º La Francia debe tener una Constitución escrita, claramente diferenciada de las leyes ordinarias; 2.º Esta Constitución no puede emanar más que de un poder constituvente, superior a los constituídos, y 3.º El poder constituyente pertenece al pueblo» (3).

La historia política de la Francia contemporánea resúmese en una lucha por el imperio de esos tres principios, lucha resuelta mediante diversas combina-

ciones.

La dificultad constante con que en el proceso del constitucionalismo francés se ha tropezado para ela-

^{(1) «}La soberanía del rey era una, indivisible, inalienable e imprescriptible. La soberanía nacional tendrá exactamente los mismos caracteres..» El principio parece ser el mismo. Véase Duguir, La transf. del D. p, pág. 12.

⁽²⁾ BOUTMY, ob. cit., pág. 223.

⁽³⁾ Véase Borgeaud, ob. cit., págs. 296 y 297. Cons. Es mein, ob. cit., I, pág. 572 y sigs. Véase Carré de Malberg, ob. cit., II, págs. 483-504.

borar una doctrina pura, en la que alcanzaran una estabilidad los principios iniciales, viene de la oposición interna de las ideas y fuerzas políticas características de aquel proceso. He aquí cómo bosqueja M. Hauriou esa oposición: «Desde la Revolución luchan dos corrientes de ideas y de fuerzas políticas, imperando la una sobre la otra en ciertos períodos. Las dos son formas de la libertad política y una amalgama del poder minoritario y mayoritario; pero la una hace que impere el legislativo y la otra el ejecutivo; son ellas: 1.ª La corriente especialmente revolucionaria del Gobierno por las asambleas representativas, y 2.ª La directorial, consular, imperial, presidencial, que reacciona contra el gobierno de las asambleas y contra la oligarquía que entraña.. A veces, esas corrientes se han equilibrado en la combinación bastante estable del régimen parlamentario o gobierno de gabinete...» (Précis, cit., pág. 325.)

7. Resumiremos brevemente el proceso histórico del Derecho constitucional francés (1). El acto inicial concrétase en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, con la primera Constitución (monárquica) francesa de 3-4 de septiembre de 1791. Iniciado el proceso, la primera etapa comprende los movimientos revolucionarios desde 1789, determinantes de la abolición de la Monarquía y de la primera República hasta el primer Imperio; en esta primera etapa se elaboran estas Constituciones: 1.º La ya citada, obra de la Asamblea Nacional; 2.º La de 24 de junio de 1793, obra de la Convención (consta de 144 artículos), y 3.º La de 1795 (5 Fructidor, año III, que consta de 377 artículos), vo-

⁽¹⁾ Véase Faustin Hélie, ob. cit. L. Tripier, ob. cit. Duguit y Monnier, ob. cit. Borgeaud, ob. cit., III, lib. II. Esmein, ob. cit. Duguit, *Traité*. Dicey, *Intr.*, apénd., nota 1.8 Plonard, ob. cit. Burgess, ob. cit., I, lib., III, cap. IV. (Véase Bibliografía, al final de este capítulo.) Hauriou, *Précis*, citado, pág. 324.

tada por la Convención. Las dos primeras apenas fueron Derecho positivo vigente, y la tercera fué la destinada a sufrir los embates que prepararon el Imperio. En efecto, violada en tres distintas fechas (18 Fructidor, año V; 22 Floreal, año VI, y 30 Prairial, año VII), desaparece definitivamente el 18 Brumario del año VIII (9 de noviembre de 1799), fecha esta última que cierra el primer ciclo constitucional, en el cual se afirman poderosamente los tres principios indicados por Bor-

geaud como fundamentales (1).

El Consulado y el Imperio llenan el segundo período del proceso. El Consulado inicio un nuevo régimen. El Cónsul primero, luego Emperador, se considera como el gran delegado del pueblo, y sólo ante él responsable. El Imperio no niega expresamente la soberania popular; lo que hace es utilizarla y dirigirla, según las conveniencias del César. Bonaparte empezó aceptando las premisas del régimen en vigor, y preparando, con Sièves, la Constitución del 22 Frimario, año VIII (13 de diciembre de 1799), en la cual se le designaba como primer Cónsul por diez años. La Constitución se sometió al plebiscito, que dió su aprobación (2). Del Consulado temporal se pasó en 1802, por otro plebiscito, al Consulado de por vida, cambiando radicalmente, a partir de aqui, las condiciones políticas, merced a las facultades que el Senado va poco a poco atribuyéndose, sobre todo merced a las contenidas en el Senado-Consulto del 16 Thermidor, del año X (4 de agosto de 1802). El citado cuerpo se reservaba el derecho de «regular todo lo que, no estando previsto por la Constitución, fuera necesario para su marcha», y el de interpretarla. Todas las facultades las ejercia de hecho Napoleón mismo; y así ocurrió que, mediante ellas, pocos años después se llegó al

⁽¹⁾ Borgeaud, ob. cit., pág. 247.

⁽²⁾ El resultado del plebiscito fué de 3.011.007 votos favorables, y 1.562 en contra.

Imperio hereditario con el Senado-Consulto del año XII (18 de mayo de 1804).

«Por una interpretación amplisima de cierto artículo de la Constitución del año VIII (el 20), el Tribunado emitió su opinión favorable: 1.º A la proclamación de Napoleón Bonaparte, primer Cónsul, como Emperador; 2.º A la sucesión hereditaria de esta dignidad en su familia.» (E. Pierre, ob. cit., pág. 5. Borgeaud, obra cit., libs. II y III.) Transmitida esta aspiración al Senado, fué tomada en consideración, y un Consejo designado por el mismo Bonaparte redactó el proyecto de la Constitución del año XII, que a poco fué sometido al pueblo y aceptado por éste. El resultado del plebiscito a que nos referimos fué el siguiente: 3.521.675 sufragios se adhirieron a la Constitución del Imperio hereditario de 3.584.254 votantes. La Constitución del año XII estuvo vigente diez años, si bien es preciso señalar en este periodo hasta tres Senado-Consultos que la reformaron: uno de 1807 organizando el Cuerpo legislativo y suprimiendo el Tribunado, y dos del año 1813, relativos a la Regencia y al Cuerpo legislativo.

8. El año 1814 es un momento culminante en el proceso político de Francia. El Imperio napoleónico fué destruído, iniciándose la Restauración. El Senado, que en 1804 creara el Imperio, declaró en 3 de abril de 1814 que «las leyes constitucionales habían sido violadas por Napoleón», que «el Monarca no existe sino en virtud de la Constitución o del pacto social», y que, en su consecuencia, «Napoleón Bonaparte era destronado, quedando abolido el derecho hereditario en su familia». Al propio tiempo, el Senado preparaba una Constitución, en la que se llamaba al Trono a Luis, hermano del último Rey (6-7 de abril de 1814). «El candidato al Trono se consideraba ya como Rey; pero obrando como hábil político, simulaba aceptar la Constitución» (1), a la vez que dirigía a sus redactores va-

⁽¹⁾ E. Pierre, ob. cit., págs. 5 y 6.

rias observaciones conteniendo reparos, que al fin dieron margen a la llamada *Carta* (4 de junio de 1814), es decir, una Constitución (de 76 artículos), obra del Rey, y que éste *otorga*.

El comienzo de este periodo fué interrumpido por la restauración súbita del Imperio, y en el orden constitucional, por el intento de Napoleón de promulgar nueva Constitución, sometida luego al plebiscito como acta adicional o suplementaria de la Constitución del Imperio. Mas sobrevino Waterlóo, y Luis XVIII volvió a ser llamado al Trono de Francia, cayendo definitivamente Napoleon I. El Rey entonces procuró dar satisfacción al pueblo, rectificando la doctrina, según la cual «la autoridad toda entera reside, en Francia, en la persona del Rey», y así, después de haber restablecido la Carta, prometió modificarla y someterla a la revisión del Poder legislativo en las reuniones inmediatas. Pero tales promesas no pasaron de ahí, por lo que el período de la restauración legitimista es de negación de dos de los principios arriba indicados, relativos al poder y a la soberania.

En 1830, la Revolución de julio concluyó con el régimen de la Carta, e inauguró un nuevo régimen: la Monarquía liberal doctrinaria de los Orléans. La nueva Carta de 14 de agosto de 1830, resultado de la revisión de la anterior por la Cámara de Diputados y aceptada por el Rey, entraña una fórmula, según la cual la Constitución escrita es un pacto entre el Rey y la Representación nacional.

«Llevados—dice Guizot—a romper violentamente con la rama primogénita de nuestra Casa Real, llamamos a la rama menor para mantener la Monarquía, de fendiendo nuestras libertades. No elegimos un Rey; tratamos con un Príncipe que encontramos al lado de nuestro Trono, y el único que podía, subiendo a el, garantir nuestro Derecho público y garantirnos contra

las revoluciones.» «Esta Carta—la de 1830—no era otorgada: era un pacto entre el Rey y la Representación nacional.» (Borgeaud, ob. cit., pág. 271.)

La Revolución de 1848 abre otro nuevo período, pero de corta duración. El movimiento revolucionario que lo inicia destruye la Monarquía doctrinaria y restaura los principios fundamentales del Derecho político francés originado en 1789-91 (1). El Gobierno provisional, que surge de la Revolución, proclamó la forma republicana provisionalmente, a reserva de que el pueblo decidiese con su voto, lo que se hizo mediante la reunión de una Asamblea nacional constituvente, elegida por sufragio universal, que votó por aclamación la forma republicana (4 de mayo de 1848), elaborando luego una Constitución — Código fundamental — de 116 artículos (4 de noviembre de 1848) (2). El régimen así establecido duró sólo tres años. La Asamblea fué disuelta por Luis Napoleón el 2 de diciembre de 1851. Al golpe de Estado siguió muy pronto la elevación del Principe Presidente a Emperador, y con esto la inauguración del segundo Imperio y de un nuevo período constitucional. Napoleón III, salvando las apariencias democráticas con el plebiscito, recabó de éste, en circunstancias extraordinarias (3), «los poderes necesarios para establecer una Constitución sobre las bases propuestas por él en la proclama del 2 de diciembre».

La Constitución no se hizo esperar. Una Comisión de cinco miembros, nombrada por el Presidente, la redactó en seguida, siendo promulgada el 14 de enero de 1852 (consta de 59 artículos). En ella se va mucho más allá de lo que indicaba la proclama aludida; con-

⁽¹⁾ Véase Borgeaud, ob. cit., III, cap. VI.

⁽²⁾ Véase P. DE LA GORCE, ob. cit., y E. Spuller, obra

⁽³⁾ Véase Faustin Hélie, ob. cit., pág. 1167. Borgeaud, obra cit., pág. 287.

céntranse los poderes todos en el Presidente, que a muy poca costa y por medio del Senado-Consulto de 7 de noviembre de 1852, ratificado por un plebiscito, se encontró con la dignidad imperial hereditaria. La Constitución imperial estuvo vigente diez y ocho años, en el curso de los cuales se hicieron varias reformas hasta cambiar la ley fundamental de 1852, en el sentido del establecimiento del sistema imperial parlamentario. Puede verse esta última tendencia formulada especialmente en el Senado-Consulto de 21 de mayo de 1870, fijando la Constitución del Imperio. (Com. H. Berton, ob. cit.) Pocos meses más tarde verificose la invasión alemana, y al recibirse la noticia del desastre de Sedán, la República se proclamó de nuevo en París (4 de septiembre de 1870).

10. El régimen constitucional vigente, con sus caracteres diferenciales, tiene un momento inicial concreto: es consecuencia de la guerra franco-prusiana de 1870-71, que provoca intensa rectificación del proceso político (destrucción del segundo Imperio), y es obra, en su iniciación, de la Asamblea nacional de 1875.

7. En un sentido estricto, las fuentes del Derecho constitucional vigente podrían reducirse a las leyes constitucionales de 1875; la parte orgánica del régimen tiene en ellas normas fundamentales; mediante su aplicación se ha producido una original forma de República parlamentaria (1); pero la adecuada inteligencia del Derecho constitucional vigente, exige por de pronto algunas explicaciones previas: las Leyes constitucionales no ofrecen la estructura o forma clásica del Derecho constitucional francés y americano del Código, con su trabazón interna a modo de un sistema (2). Las circunstancias en que la fórmula constitu-

(1) Véase Duguit, Traité, I (primera edic.), § 73.

⁽²⁾ FAUSTIN HÉLIE, Ob. cit. PIERRE, Ob. cit. DEVIN, Obra citada. BARD Y ROBIQUET, Ob. cit. DARESTE, Ob. cit. ESMEIN. Ob. cit. DUGUIT Y MONNIER, Ob. cit.

cional se hubo de elaborar, no eran las más adecuadas. La Asamblea nacional de 1871 tardó cuatro años en decidir sobre la organización del Estado (1), y cuando se logró un acuerdo, la fórmula conceptuábase provisional. Se deseaba la restauración monárquica, y sólo por imposibilidad del momento se aceptó la República. «En tales condiciones, dice Borgeaud, con una mayoría decidida a realizar una obra provisional, de carácter anónimo, las dificultades que la Asamblea hubo de vencer para producir las leyes de 1875, no pueden sorprender a nadie. Sabido es cómo la República forzó la entrada de la Constitución, y cómo fué tolerada, más bien que establecida, por un voto de mayoría. La famosa enmienda de Wallon, que llamaba Presidente de la República al Jefe del Poder ejecutivo, fué adoptada por 353 votos contra 352.» A esa misma idea del carácter provisional de la organización de 1875, responde el procedimiento tan sencillo de reforma constitucional (véase cap. V, lib. I). Creíase que de ese modo se facilitaría una restauración monárquica por las vias legales.

(Ob. cit., pág. 298.) La enmienda de M. Wallon se votó el 30 de enero de 1875. «El 23 de julio de 1874, la Asamblea, por 374 votos contra 333, había rechazado una proposición de M. Casimiro Perier, relativa al reconocimiento definitivo de la República, y en la sesión del 29 de enero de 1875 rechazó igualmente, por 359 votos contra 336, una enmienda en el mismo sentido, defendida por M. Laboulaye...» (Esmein, ob. cit., página 559.) «He ahí, dice este autor, refiriéndose a la aceptación de la enmienda de Wallon, una decisión memorable, pero no debe interpretarse en el sentido en que a menudo se ha hecho, diciendo que la República se estableció en Francia por un voto de mayoría. La votación de la enmienda Wallon era sólo un incidente en la primera lectura del proyecto de ley, pero fué decisi-

⁽¹⁾ Esmein, ob. cit., páginas 541 y siguientes.

va...» Y revela bien las vacilaciones de la Asamblea. «La enmienda Wallon se votó por 1 voto de mayoria, gracias a la adhesión del grupo Target. A partir de ese momento, la causa de la forma republicana quedó ganada; la mayoria, decidida en ese sentido, fué aumentando, y es lo cierto, no sólo que la República se fundó por 1 voto de mayoría, sino también que se fundó por monárquicos desencantados a causa del fracaso de la tentativa de restauración del otoño de 1873.» (Hauriou, obra citada, pág. 364. V. J. Bainville, Ordre et autorité, en la Revue de Paris, 1 mayo 1924.)

Las leyes constitucionales de 1875 no abarcan los elementos y relaciones que necesariamente integran un Derecho constitucional: se echa de menos en ellas la Declaración de derechos, esencial en la tradición constitucional francesa. Pero aunque actualmente Francia no tiene una Constitución en forma de Código, las fórmulas de las leyes constitucionales encajan tan adecuadamente en la estructura de una Constitución del tipo tradicional, y el espíritu político de Francia se acomoda tan espontáneamente a las exigencias de la simetría jurídica que la Constitución supone, que fácilmente se puede construír dicho Código, aunque no esté expresa y solemnemente redactado.

«La Constitución de 1875 tiene una forma fragmentaria; está contenida en tres leyes, aprobadas separadamente. Pero, en realidad, eso no tiene demasiada importancia; esas tres leyes pueden considerarse como los títulos distintos de una Constitución... Lo que le distingue también de las otras Constituciones francesas, es-que es extremadamente corta en su conjunto; no contiene más que las reglas estrictamente necesarias para fijar la organización y el funcionamiento de los poderes legislativo y ejecutivo. No contiene ninguna disposición sobre los derechos individuales ni sobre el poder judicial, salvo la institución del alto Tribunal

de justicia, que es más bien un órgano pólítico » (Esmein, ob. cit., páginas 562-563.)

«Las tres leves constitucionales de 1875, dice M. Hauriou, son breves en extremo, sobre todo después de las revisiones de 1879 y 1884. Esta Constitución no contiene absolutamente más que las reglas esenciales de la organización de los poderes públicos: el presidente de la República, los ministros y la responsabilidad ministerial, el Consejo de Estado, las dos Cámaras, el alfo Tribunal de justicia, las principales reglas de las relaciones que entre si sostienen.» Y añade: «Por de contado, esta superlegalidad, en 24 artículos (que suman las tres leves), está completada por varias leves orgánicas y por prácticas constitucionales.» Hauriou, frente a las tres leyes de 1875 — que entrañan una superlegalidad constitucional, por ser leyes constitucionales no ordinarias—, plantea el problema de si toda la superlegalidad francesa actual se contiene en ellas. M. Hauriou afirma, desde luego, que no hay más leyes constitucionales que las de 1875, que han derogado las anteriores. Però fuera de la superlegalidad, hállanse como parte de Derecho constitucional - según el concepto antes expuesto (lib I, cap. III) - las leyes orgáni cas y los principios mantenidos o recogidos y formulados en las costumbres. (V. Hauriou, págs. 365-372.)

11. De tal Código político ideal son elementos capitales: 1.º La Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, cuyos principios son tan esenciales en el Derecho constitucional francés, «que penetran por toda la legislación, dominando en la vida pública, hasta el punto de que puede decirse imperan a diario en la discusión, además de citarse constantemente en la tribuna de la Cámara de Diputados y de invocarse ante los jueces», aunque no los consignen las leyes constitucionales: la

⁽¹⁾ Borgeaud, ob. cit., págs. 239 y 240. Comp. Duguit, Traité, II, págs. 92 a 117. V. en la 2.ª edic., I, pág. 111, y

una de 24 de febrero de 1875, relativa a la organización de los poderes públicos; la otra, de 24 de febrero del mismo año, relativa a la organización del Senado, y la otra, de 16 de julio, también del mismo año, referente a las relaciones de los poderes públicos; 3.º Las reformas siguientes: a) la de 21 de junio de 1879, derogando el art. 9.º de la ley de 25 de febrero de 1875, dictándose luego la ley de 22 de julio de 1879, trasladando a París la «residencia del Poder Ejecutivo y de las dos Cámaras»; b) la de 14 de agosto de 1884, de cuatro artículos: el primero modifica el párrafo segundo del 5.º de la ley constitucional de 25 de febrero de 1875, referente al plazo para convocar elecciones en caso de disolución de la Cámara; el segundo declara no revisable la forma republicana y no elegibles a la presidencia de la República a los Príncipes de familias que hubieran reinado en Francia; el tercero declara no constitucionales los artículos 1.º al 7.º de la ley de 24 de febrero de 1875 sobre organización del Senado, y el cuarto deroga el párrafo último del art. 1.º de la ley de 16 de julio de 1875, relativo a las rogativas públicas al reunirse las Cámaras, v 4.º Otras leyes orgánicas ordinarias, o meramente políticas, a saber:

1.ª La ya indicada de 22 de julio de 1879; 2.ª La orgánica sobre elección de Senadores, de 2 de agosto de 1875; 3.ª La de elección de Diputados, de 30 de noviembre de 1875; 4.ª La de 29 de julio de 1881, sobre la prensa; 5.ª La de 21 de marzo de 1884, sobre Sindica-

el III, págs. 562 y siguientes. Hauriou, Princ. de D. p., capítulo XII. Esmein, ob. cit., pág. 498, explica por qué no figura en las leyes constitucionales de 1875 la Declaración de derechos. En la Asamblea nacional se conceptuaban los principios de 1789 «como un patrimonio definitivamente adquirido por el pueblo francés, y el dejarlos fuera de la Constitución escrita señalaba el último término de una evolución natural comenzada mucho antes».

tos profesionales; 6.ª La de o de diciembre de 1884. modificando las leves orgánicas sobre organización del Senado y elecciones de Senadores, completada por la de 26 de diciembre de 1887; 7.ª El art. 6.º de la ley de 16 de junio de 1885; 8.ª La de 26 de junio de 1886, relativa a los jefes y miembros de familias que havan reinado en Francia; 3.ª La de 26 de diciembre de 1887, sobre incompatibilidades parlamentarias; 10.ª La de 10 de abril de 1889, sobre procedimiento ante el alto Tribunal de justicia; 11.ª La de 17 de julio de 1889, prohibiendo las candidaturas múltiples; 12.ª La de 1.º de julio de 1901, sobre la libertad de asociación; 13.ª La de o de diciembre de 1905, relativa a la separación de las Iglesias v el Estado; 14.ª La de 23 de noviembre de 1906, sobre aumento de la indemnización parlamentaria, a partir de 1.º de enero de 1907 (a 15.000 francos, hoy de 27.000); 15.ª La de 2 de enero de 1907, sobre ejercicio del culto; 16.8 La de 28 de marzo de 1907, sobre reuniones públicas (en re'ación con las de 30 de junio de 1881, 9 de diciembre de 1905 y 2 de enero de 1907); 17.8 La de 17 de diciembre de 1908, modificando la de 9 de diciembre de 1884, sobre el Senado; 18.ª La de 20 de julio de 1913. para garantir el secreto y libertad del sufragio, modificada y completada por la de 31 de marzo de 1014; 19.ª La de 6 de febrero de 1914, confiando a una Sala del Tribunal de casación el examen de recursos electorales; 20.ª La de 20 de marzo de 1914, sobre anuncios electorales; 21.ª La de 31 de marzo de 1914, sobre corrupción electoral; 22.ª La de idéntica fecha, modificando la de 1913, sobre garantia del secreto y libertad del sufragio; 23.8 Lev de 12 de julio de 1010, sobre elección de Diputados, lev esta modificada por las de 20 de febrero de 1920 y 15 de marzo de 1924; 24.ª Leyes de 8 de junio de 1923 y 20 de marzo de 1924, sobre envío y distribución de candidaturas, circulares y tarjetas electorales; 25. Ley de 11 de abril de 1924, sobre división de algunos departamentos en circunscripciones electorales para la elección de diputados. (V. Esmein, ob. cit. Duguit y Monnier, ob. cit.)

Considerado en conjunto y en su aplicación el régimen actual, quizá no es el ideado por los legisladores de 1875, ni el resultante de la práctica inmediata de las leyes constitucionales. La transformación proviene, sobre todo: 1.º Del desarrollo de las instituciones, de su mismo desgaste y acoplamiento; 2.º Del influjo del espíritu flexible con que las leyes se han aplicado por hombres convencidos de la necesidad de practicar un régimen que, si al principio se estimaba provisional, al fin llega a consolidarse con caracteres de permanencia; 3.º De la transformación de las ideas políticas generadoras del régimen mismo, especialmente: a) la de soberanía nacional, como expresión de un puro poder de mayorías; b) la de sufragio, como órgano inmediato de la soberania; c) la de Poder público, como mero Poder de autoridad; d) la de Nación, como mera suma de individuos iguales: la soberanía nacional propende a considerarse como soberanía del Estado, el sufragio como un órgano distinto y específico del gobierno de opinión pública, el Poder público como facultad sometida a normas jurídicas, y, por fin, la Nación, como un conjunto de ciudadanos, de grupos locales y de formaciones sindicales; 4.º De la acción de la jurisprudencia (especialmente del Consejo de Estado), que ha intensificado el valor jurídico de las transformaciones de la ideología y del espíritu público y de las exigencias objetivas de la vida social, cada día más compleja; 5.º Del influjo preponderante que en las relaciones de la soberanía y en la elaboración de las leyes ejerce la preocupación del servicio público (1).

⁽¹⁾ Véanse Duguit, L'État, le Droit objetif et la Loi positive (1901); L'État, les Gouvernants et les Agents, 1903; Hauriou, obras citadas, especialmente el Précis de Droit Const., 1923; Carré de Malberg, ob. cit.; Jéze, Princ. gén. de Droit administratif, 2.ª edic., 1914; Barthélemy, Essai d'une théorie sur les Droits objetifs des administrées, 1899; Michoud; Étude sur le Pouvoir discrétionnaire de l'Adm., 1913, y Baumgart, Les Garanties jurisdictionnelles du Droit

BIBLIOGRAFÍA. - AUFFRAY, Étude sur la facilité de la Révision de nôtre Const. de 1875. Rennes, 1908.—AULARD, Hist. politique de la Rév. fr. París, 1901. - BARD y Robi-QUET, La Const. française de 1875 dans ses rapports avec les Const. étrangers. París, 1877. - BARTHÉLEMY, L'Intr. du Régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X. París, 1904. - BARTHÉLEMY, Le Gouv. de la France, 1919; Le rôle du pouvoir exécutif dans les Rép. modernes. 1907. - Berton, L'Évol. Const. du second Empire. Paris, 1900. – Bertrand (A.), Les Origines de la troisième Répu blique 1871-76. París, 1901. — Bloch, Le Rég. parlementaire en France sous le troisième Rép. París, 1905. - Bor-GEAUD, ob. cit.—Boutmy, ob. cit., y Études politiques. París, 1907.—BROGLIE (Duc. de), l'ues sur le gouv. de la France. París, 1870. - BRYCE, Mod. Dem. - BURGESS, ob. cit. - CARRÉ DE MALBERG. Cont. a la Theory Gen. de l'Etat., 2 vols. -CONSTANT (B.), Cours de pol. const., 2 vois. París, 1861.— CORENTIN GUYHO, Parlementarisme et Rép., 1924. — CHA-TEAUBRIAND, La Monarchie selon la Charte. Paris, 1816.-Devin, Comm. de la Const. de 1875.—Dodu (G.), Le Parle. mentarisme et les parlementaires sous la Révolution 1789-1799: origines du Régime représentatif en France. Paris. 1911. — Duguit, Las transf. del Derecho público. (Edición española. Estudio preliminar de A. Posada. Madrid, 1916.) -Idem, Traité de Droit const., 3 vols. París, 1920-23. — Du-GUIT ET MONNIER. Les Const et les principaux Lois politiques de la France depuis 1789. París, 1915, 3.ª edic. - Duvergier de Hauranne, Hist. du gouvern. parlementaire, 2.ª edic., 10 vols. París, 1871.—Eichlat, Souv. du peuple.— Esmein, Élém. de Droit const. fran. et comp. París, 1909, 5. edic. - Gooch, Modern French views on the doctrine of. the Separation of Powers, en Pol. Science Quarterly, Diciembre 1923, Mar. 1924. - Gorce (P. de la), Hist. de la deuxième Rép., 2 vols. París, 1887.—Guizot, Mémoires pour servir à l'Histoire de mon temps, 1852.—Idem, Hist. du gouv. repré-

public moderne, 1914. V. en mi Tratado de Der. Adm. el capítulo sobre el Servicio público.

sentatif. París, 1821-1822, 2 volúmenes. - Guy Grand, Le dém. et l'après-guerre, 1920. - HANOTEAUX, Hist. de la France contemp., 4 vols., 1903-08.—HAURIOU, La Souveraineté nationale. París, 1912.—Idem, Précis de Droit adm. et de Droit pub. París, edic. de 1914. - Idem, Princ. de Droit pub. París, 1910. - Idem, Précis de Droit const., 1923. -HÉLIE (F.), Les Const. de la France, 4 vols., París.—Holtz-MANN, Französische Verfassungsgeschichte, 1910. - Jéze, La prés. de la Rép. en Revue du Droit Pub., 1913.—JELLI-NEK, La Decl. de derechos del hombre y del ciudadano (trad. esp. Estudio preliminar de A. Posada. Madrid, 1908). LARCHER, L'initiative parlem. en France, 1896. - LARNAU-DE (F.), Les Sciences juridiquez et politiques en France. París, 1915.—Lefebure, Étude sur les lois const. de 1875. Pafis, 1882. — Leroy (M.), Pour Gouverner, 1918. — Vers une Rép. heureux, 1922. - LEYRET, Le Gouv. et le Parlement, 1919. Le Président de la Rép., 1913. - LITTRÉ (F.), L'Etablissement de la troisième Rép. Paris, 1880. - MARCE-RE (E. de), L'Assemblée nationale de 1871. Paris, 1904.— Montesquieu, El esp. de las leyes, edic. esp. Madrid, 1906, 2 vols. - Michoud, Le Gouv. part. sous la Rest., 1905. - Mo-REAU, Précis élémentaire de D. const., 7.ª edición, París. — Pour le rég. parl., 1903. — PIERRE (E.), Organisation des Pouvoirs publics. París, 1902. — Idem, Traité de Droit pol. élect. et parlem. Paris, 1893.—REDSLOR, Le Rég. Parlementaire, 1924. - RENARD, Cours élém. de Droit Pub., 1922. -ROUSSEAU, El contrato social, 1762.—SAIT, Gouv. and Politique en France, 1921.—Siéves, ¿Qu'est-ce que le Tiers-état?. 1789. - S'MOND, Hist. de la troisième Rép. 1899-1906 présidence Loubet, 1922.—Spuller, Hist. parl de la deuxième Rép. Paris, 1893 — Sybel, Geschischt der Revolutionszeit von 1789 bis 1800, 2.ª edic. - Taine, Les origenes de la France contemporaine, 3 vols., París. — Thureau - 1) angin, Hist. du gouvernement de Juillet., 4 vols., Paris.—Tocque-VILLE, L'Ancien Régime.—TRIPIER (L.). Consts. qui ont regi la France depuis 1789 comparées entre elles et annotées, 2.ª edic. París, 1879.—Veill, Le France sous la Monarchie const. 1814-1848. París, 1912. — Zevort (E.), Histoire de la troisième Rép., 4 vols. Paris, 1896-1901.