

LIBRO TERCERO

DEL PRINCIPIO DE LA SOBERANÍA

EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL POSITIVO

CAPÍTULO PRIMERO

La soberanía en los textos constitucionales.

1. Con arreglo al plan expuesto (lib. I, cap. VI) debemos ahora examinar cómo se resuelven en las Constituciones los problemas fundamentales del Derecho político. Será esta una tarea *expositiva, crítica y de interpretación*, a la vez que *comparativa* y, hasta donde sea posible, *constructiva*, al efecto de señalar, con las *coincidencias* que se registren, las *tendencias comunes* resultantes, y con las diferencias que se adviertan, los *tipos* que se definen.

2. Debe comenzarse por la *determinación del principio de la soberanía* a que las diferentes Constituciones responden. Antes de considerar la organización y el funcionamiento de las instituciones, es, en efecto, necesario investigar el criterio general, según el cual se estima que actúa el Estado en consonancia con su principio generador. Todo Estado, como unidad viva, entraña un principio motor, al que se refieren, más o menos expresamente, las manifestaciones diversas de su actividad; tal principio se sintetiza en la noción de

Soberanía, es decir, en la noción generadora del poder—capacidad—para *obrar con autoridad y eficacia* y para *darse a sí mismo un régimen* jurídico (1).

3. La determinación de la soberanía se deberá desarrollar en varias operaciones interpretativas, de carácter general unas—jurídicas y políticas—, y otras impuestas por la naturaleza especial, histórica, del régimen constitucional.

Las primeras imponen el planteamiento de las cuestiones que integran la doctrina de la soberanía, a saber: 1.^a En *quién o dónde* reside o se reputa el Poder generador del Estado; 2.^a Por *quién y cómo* se ejerce ese Poder al concretarse en *funciones*—que se traducen prácticamente en *servicios*: los *servicios públicos*—. El régimen constitucional entraña este capital supuesto: el Estado se afirma en su vida y relaciones con un *poder* suficiente (capacidad) para elaborar, mantener y desarrollar un sistema de *funciones* y un conjunto de *servicios* dentro de un orden *jurídico*, el establecimiento del cual es su tarea esencial y específica. Lo implícito aquí es la idea de una sustantividad autónoma, apta para dirigirse con *soberanía*; el Estado se afirma expresamente soberano. Pero la doctrina positiva de esta sustantividad soberana—Estado—varía históricamente: 1.^o En cuanto al modo constitucional de tratar el problema: en unas Constituciones se considera y resuelve expresamente; en otras, dado el problema inevitable, la solución resulta en la práctica o va implícita en los textos; y 2.^o En cuanto a la determinación o definición del *sujeto* concreto del Poder soberano y a los *órganos* a quienes se atribuye su ejercicio, ya sea normalmente en el gobierno, ya para decidir en *definitiva* en la *reforma constitucional*.

4. Son muchas las Constituciones que contienen una declaración dogmática que define expresamente el

(1) Véase *Teoría del Estado*, esp. lib. VI, cap. II.

sujeto del Poder soberano, señalándose a veces sus órganos; es, además, la tradición del constitucionalismo expreso y escrito; he aquí algunos textos típicos:

En el *Bill of Rights* de Virginia de 1776, art. 2.º, se dice: «That all power is vested in, and consequently derived from the people: that magistrates are their trustees and servants, and at all time amenable to them.» En el art. 3.º de la *Declaración de Derechos francesas*, de 1789, se lee que: «Le principe de toute souveraineté reside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressement.» Fórmula jurídico-política dogmática que pasa a nuestra Constitución de 1812, pues según el art. 3.º: «La soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.» (V. también el art. 2.º) En el preámbulo de la Constitución española de 1837 se dice que: «Siendo la voluntad de la Nación revisar, *en uso de su soberanía*, la Constitución política...» En el art. 1.º de la de 1856 se afirma que «todos los Poderes públicos emanan de la Nación, en la que reside esencialmente la Soberanía», afirmación que se reproduce en análogos términos por el art. 32 de la Constitución de 1869. En las Constituciones vigentes en diferentes partes se hacen declaraciones análogas. He aquí algunas:

5. *Constitución belga* de 1831 (reformada en 1893 y en 1921, art. 25): «Todos los poderes emanan de la nación, y serán ejercidos de la manera que la Constitución establece.» *Constitución suiza* de 1874, art. 71: «Salvo siempre los derechos del pueblo y de los cantones, la *autoridad suprema* de la Confederación la ejercerá la Asamblea federal.» Los derechos del pueblo y de los cantones se reservan en los artículos 89 y 121 mediante el *referéndum*: «Las leyes federales—dice el art. 89—se someterán a la adopción o no admisión del pueblo, si lo piden 30.000 ciudadanos activos u ocho cantones.» El 120 establece el *referéndum* para la reforma consti-

tucional. Además se afirma explícitamente la *soberanía* de los cantones en el art. 3.º, que dice así: «Los cantones son soberanos en cuanto su soberanía no esté limitada por la Constitución federal...» Con lo cual la doctrina de la soberanía política tiene que completarse con las declaraciones y normas de las Constituciones cantonales; por vía de ejemplo puede recordarse la de Berna de 1893, cuyo art. 2.º dice: «La Soberanía reside en el conjunto del pueblo y se ejerce directamente por los electores, e indirectamente por las Autoridades y funcionarios.» La Constitución de Appenzell (R. E.), artículo 2.º, declara que «el Poder soberano reside en el pueblo». *Constitución de Portugal* de 1911, art 5.º: «La Soberanía reside esencialmente en la Nación.» Art. 6.º: «Son órganos de la Soberanía nacional: el Poder legislativo, el Poder ejecutivo y el Poder judicial, independientes, y armónicos entre sí.»

Respecto de las Constituciones novísimas de postguerra, puede el lector ver las declaraciones afirmativas de la soberanía del pueblo o de la nación en las páginas 130 y 131 de este tomo. Añadiremos alguna más aquí: la de *Finlandia* de 1919 dice en su art. 2.º que «el poder soberano corresponde en Finlandia al pueblo, representado por sus mandatarios, reunidos en una Cámara de Representantes (*Eduskunta*)». «Todos los Poderes del Estado emanan de la Nación», dice el artículo 33 de la *Constitución rumana* de 23 de marzo de 1923. «El Poder del Estado, según la Constitución de Baviera de 14 de agosto de 1919, emana del Pueblo.»

En las Constituciones americanas se registran diversas declaraciones dogmáticas sobre la soberanía. He aquí varios tipos de fórmulas constitucionales:

En la Constitución de la *República Argentina* se alude directamente a la soberanía del pueblo (art. 33, en relación con el 22), y en la del Brasil de 1891, a la nacional (art. 15). Con arreglo a la Constitución de *Méjico* de 5 de febrero de 1917, «la soberanía nacional reside, esencial y originariamente, en el pueblo. Todo po-

der dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste» (art. 39). Según la Constitución del *Uruguay* de 1917, capítulo II, 4: «La soberanía, en toda su plenitud, existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus Leyes...»

Chile.—Constitución de 1833 (reformada). Art. 3.º: «La soberanía reside esencialmente en la Nación, que delega su ejercicio en las autoridades que establece esta Constitución.»

Honduras.—Constitución de 1894. Art. 3.º: «La soberanía nacional reside esencialmente en la universalidad de los hondureños.» Compárese Constitución de *Colombia* de 1886, art. 2.º: «La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los Poderes públicos...» Constitución del *Perú* de 1860, artículo 3.º Idem de *Bolivia* de 1880, art. 37, declara la soberanía de la Nación «inalienable e imprescriptible», siendo su ejercicio por representación. Véase Constitución del *Ecuador*. Idem de *Guatemala*, art. 37. Idem del *Paraguay* de 1870, art. 2.º Idem de *Costa Rica*, artículo 2.º Idem de *Panamá* de 1904, art. 2.º La Constitución de *Venezuela* de 1922 atribuye la soberanía al pueblo (art. 27). Idem de *Cuba* de 1901, art. 43. Idem del *Salvador* de 1886, art. 2.º: «Todo Poder público emana del pueblo.» Idem de *Nicaragua* de 1905, art. 2.º: «La soberanía es inalienable e imprescriptible...» Idem *dominicana* de 1907, art. 15.

6. La doctrina de la soberanía en estas Constituciones se completa con la determinación: 1.º De los Poderes y órganos específicos que ejercen las funciones de gobierno, y 2.º Del órgano de Poder que interviene en la reforma de la Constitución. En alguna de las disposiciones constitucionales citadas (véanse las de Suiza, portuguesa y chilena) se hace ya alguna indicación respecto de los órganos del Poder; pueden verse, además, las Constituciones siguientes:

La *belga*. Art. 26: «El Poder legislativo—dice—lo ejercerán colectivamente el Rey, la Cámara de Representantes y el Senado.» Art. 29: «Pertenece al Rey el Poder ejecutivo, tal como se halla establecido en la Constitución.» Art. 30: «El Poder judicial se ejercerá por los Tribunales.» La Constitución *prusiana* de 1920 dice en su art. 3.º que «el pueblo expresa su voluntad con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de la del Reich, directamente por decisión popular (iniciativas, referéndum, elección popular), e indirectamente por los órganos que la Constitución establece» (Landtag, Consejo de Ministros, Consejo de Estado... Tribunales.) El art. 2.º de la Constitución del Estado libre de Irlanda dice que «todas las facultades de gobierno, así como los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial, provienen del pueblo de Irlanda, y serán ejercidos en el Estado libre de Irlanda por medio de los órganos establecidos en la presente Constitución, de acuerdo con ella.» La Constitución *argentina* sienta de un modo general el ejercicio de la soberanía por representación; según el art. 22, «el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución».

Para la determinación del órgano de poder a quien se atribuye la reforma constitucional, véase el lib. I, cap. V, II.

7. Otras Constituciones no contienen declaraciones sobre la soberanía, siendo preciso inferir el supuesto considerando el *preámbulo* o *fórmula de promulgación*, o bien el *procedimiento de reforma constitucional*, o, por fin, la práctica interpretación del régimen. El preámbulo (como el procedimiento de reforma constitucional) señala los órganos a quien se atribuye el Poder para realizar el acto específico de soberanía.

A considerar, por ejemplo, sólo la letra del Estatuto italiano de 1848, se trata de un acto de soberanía real personal; en efecto, el Estatuto es una Carta otor-

gada, pero con ciertas exterioridades de un lazo entre el Rey y el pueblo. Pero al extender su vigor a las diversas regiones que habían de constituir Italia, consignóse su aplicación en «una serie de leyes y de decretos en que se hacía constar la voluntad de las poblaciones, manifestada mediante plebiscitos. Y así resultó un pacto *sui generis*, para cuyo establecimiento Rey y pueblos han realizado sucesivamente actos de soberanía» (1).

8. Entre las Constituciones que no contienen fórmula declarativa de la soberanía, aunque, a veces, contengan procedimiento o declaración respecto de la reforma constitucional, deben recordarse aquellas Constituciones que responden a la idea de un pacto entre el Rey y la representación nacional; la noción de la soberanía que parece latir en estas manifestaciones del Derecho constitucional es la del *Estado*, considerado como algo superior o distinto de la voluntad del pueblo, que tiene su expresión actual en una institución tradicional, o simplemente mayestática, suprema—la Monarquía—, que comparte con la representación nacional el ejercicio total del Poder.

Por vía de ejemplo de las diversas fórmulas de este criterio, podría recordarse las Constituciones siguientes: *Prusia*, de 1850, art. 107; *Baviera*, de 1818, tít. X, artículo 7.º; *Sajonia*, de 1831, art. 152; *Holanda*, de 1887, artículos 149 y 197; *Dinamarca*, 1915, art. 93; *Serbia*, 1903, art. 200, y *Japón*, 1889, cap. VII.

(1) BERGEAUD, ob. cit., pág. 101.

CAPÍTULO II

Las doctrinas constitucionales de la soberanía.—Los problemas, las tendencias y las soluciones.

I

LA CONSTITUCIÓN INGLESA Y LA SOBERANÍA DEL ESTADO. LA AUTONOMÍA

1. Las soluciones históricas del problema de la soberanía parecen oscilar entre las fórmulas de la soberanía popular — *democrática* —, de la soberanía nacional — *orgánica* — y de la soberanía del Estado — *jurídica* —, combinadas entre sí, y, a veces, con las doctrinas de la *legitimidad* monárquica, y entrañando todas las concepciones e interpretaciones del principio de la soberanía, una interna y profunda lucha entre la idea del Estado como Poder de dominación — *imperialismo* — y como orden u organismo jurídico, regulador — *autonomía* — (1). Veamos ahora de qué suerte se manifiestan los encontrados influjos en las Constituciones que aquí estudiamos, comenzando por la *inglesa*.

2. Ofrece esta Constitución grave dificultad para

(1) MINGUZZI, *Alcune osservazioni sul Concetto de Sovranità* (Archivio di Diritto pubblico, 1892); GINER, *Doctrinas tocante a la Soberanía política*; MERRIAM, *Hist. of the Theory of Sovereignty since Rousseau*, 1900. Véase mi folleto *La Idea del Estado y la Guerra europea*. (Estudio preliminar a la anterior edición del TRATADO, t. I, I.)

determinar el criterio en ella imperante con respecto a los problemas de la soberanía, dificultad que nace de la naturaleza consuetudinaria de las *fuentes* (v. lib. II, cap. II). No se registra en la Constitución inglesa una afirmación declarativa de la soberanía, ni en el proceso de su desarrollo se señalan reformas constitucionales *expresas* reveladoras de un criterio definidor del *acto específico soberano*. Aquellas indicaciones exteriores que las Constituciones ofrecen (véase cap. anterior y V, II del lib. I) para determinar el soberano, o que tal se estima, faltan en el Derecho constitucional inglés. Para resolver, pues, en él el problema de la soberanía, es preciso considerarlo en la práctica de las instituciones.

3. En Inglaterra se produce la acción soberana como una resultante (variable) de la contraposición de las fuerzas sociales y políticas de la Nación. El proceso histórico constitucional ofrece casi siempre una fiel correspondencia entre la potencialidad de los distintos factores sociales—clases, grupos, cuerpos locales, individuos—y su respectiva fuerza política. La idea que domina en lo íntimo del régimen, es la del *Self-government* con esta significación: todo elemento o núcleo social debe producirse, según su propia ley, en el sistema jurídico de la nación, actuando en él según su valor para la realización del Estado. El proceso constitucional inglés puede interpretarse como una serie de transformaciones de *fuerzas* y de *valores*, para conseguir un Estado reflejo de la vida nacional. El carácter de *pactos* de los documentos constitucionales fundamentales es una consecuencia del esfuerzo que representan para convertir en poderes de eficacia política las fuerzas reales—sociales: Lores espirituales y temporales—la riqueza—, los Comunes—las Ciudades, Universidades, etc.—y la Corona.

«Si se quiere comprender, dice Redlich, el Gobierno inglés..., se deben explicar necesariamente las reglas fundamentales y los principios de la Constitución, no

sólo según su contexto legal, sino también según su carácter político, como otras tantas expresiones abstractas de las condiciones sociales actuales llamadas a la vida, no por la mera autoridad de un doctrinario, sino que se han desenvuelto y establecido a consecuencia de conflictos entre los diferentes órdenes y las diversas clases de la nación y las diferentes ideas políticas que personifican, respectivamente, tales órdenes y clases.» (Ob. cit., título I, pág. 14.)

Las grandes reformas y transformaciones políticas realizadas desde 1832 (reforma electoral), van todas en el mismo sentido de facilitar la acción *política* de las fuerzas *sociales* reales (ampliando el sufragio y condicionando mejor su acción) y de afirmar y vigorizar los medios de vida colectiva (reforma local, tradeunionismo) (1). En síntesis, la Constitución inglesa entraña la aplicación del principio de la *soberanía del Estado*, pero no del Estado dominador o de imposición, en el régimen *interno*, sino del *ordenador*, de tendencias democráticas hoy, y constituido sobre la base del respeto a las manifestaciones de la *autonomía* (individual, local y social) (2) y de la voluntad nacional.

4. Considerado el problema de la soberanía en el ejercicio práctico de los Poderes, es fácil determinar a quién se atribuye: 1.º El ejercicio normal de la potestad soberana, y 2.º La facultad decisiva, en momentos extraordinarios de conflicto, entre las instituciones de Gobierno.

«El hecho fundamental de nuestra Constitución, dice Courtney, es la supremacía absoluta del Parlamento.» «La soberanía del Parlamento, dice Dicey, es, desde el punto de vista *legal*, la característica dominante de nuestras instituciones políticas»; esta soberanía significa «ni más ni menos que el Parlamento, así

(1) V. BARKER, ob. cit. REDLICH, ob. cit.

(2) DICEY, ob. cit., págs. 35-36.

definido (Corona y Cámaras) (1), tiene, según la Constitución inglesa, el derecho de hacer o de no hacer una ley cualquiera, y, además, que la ley inglesa no reconoce en ningún hombre ni en cuerpo alguno el derecho de prescindir o de eludir las leyes hechas por el Parlamento». Tal es la doctrina.

En Inglaterra el principio generador del régimen político como un régimen normal constituido—*jurídico*—entraña la supremacía de la ley, y esta es la obra del Parlamento soberano u *órgano de la soberanía*. (Véase Austin, *Jurisprudencia*.) «En el Parlamento está recogida la voluntad suprema del Estado; y aunque esta voluntad pueda declararse de una manera distinta, y hasta contradictoria, de un momento a otro, sin embargo, en todos, su expresión es la última y la definitiva. Las leyes del Reino Unido se hacen por el Parlamento, y la administración de los asuntos públicos, nacional o local, se halla toda subordinada a la autoridad del Parlamento. El modo de subordinación puede cambiar. Las formalidades reguladoras del ejercicio de su autoridad, en algunos casos, se han dificultado por la voluntad del Parlamento mismo, que su autoridad, aunque suprema, no puede manifestarse sino en muy pocas ocasiones; y los poderes subordinados, así protegidos contra una interferencia precipitada, se consideran y hablan como independientes. Pero aun los más altos realizan su labor sometidos a la inspección o fiscalización—*contrôle*—parlamentaria. El Parlamento, debe repetirse, es supremo, y se compone de la Corona, de la Cámara de los Lores y de la de los Comunes; expresa su voluntad mediante la dirección de un ministerio, que sostiene y mantiene, y en actos legislativos, obra del acuerdo entre las dos Cámaras y aprobados por la Corona; pero hace ya cerca de doscientos años que la Corona negó su aprobación a un acto legislativo de las dos Cámaras, y tal

(1) Véase BLACKSTONE, *Commentaries*, I, pág. 153.

aprobación hace tiempo que se estima como una formalidad que no puede negarse.» Courtney, ob. cit., página 2.

Esta concepción de la soberanía como poder de ordenación interior, no obsta para que se reconozca como un hecho la significación imperialista que a veces ha revestido la acción expansiva colonial inglesa.

5. La teoría del ejercicio normal de la soberanía necesita un complemento. Ante todo, es preciso analizar la composición del Parlamento e interpretar la significación de sus factores. La Corona no tiene un verdadero poder actual, de supremacía, en la elaboración *eficaz* de la ley; el veto no se aplica de hecho: su función es otra—como jefe del Estado y órgano de gobierno—. La elaboración de la ley pertenece a las dos Cámaras: de composición tradicional y representativa la de los *Lores*, y *electiva*, de fuerza y valor actual, la de los *Comunes*; mientras las Cámaras marchan de acuerdo, no hay problema, pero si se produce un desacuerdo entre ellas, o si la *opinión pública* se revelase contra ambas, ¿quién decide?, o sea, ¿a quién se atribuye el *acto de soberanía*? De muy atrás se venía resolviendo el problema por la costumbre: convenciones constitucionales; ante un conflicto entre las Cámaras, según la Constitución, podían tomarse dos caminos: o aumentar el número de *Lores*—prerrogativa de la Corona—para formar en la Cámara alta una opinión de acuerdo con la de los *Comunes*, o disolver ésta (1). El primer recurso sólo podría utilizarse ante una resistencia obstinada de la Cámara de los *Lores*. El segundo, es decir, el de la disolución de la Cámara de los *Comunes*, convocando a una elección general, era el recurso conforme al supuesto constitucional de la soberanía de la Nación-Estado. (Véase antes núm. 4.º) «La elección general, dice Courtney, es el medio autorizado para resolver una diferencia entre

(1) Véase BURGESS, I, pág. 171.

las dos Cámaras. Si el resultado de la elección es una Cámara de los Comunes con mayoría conforme con la opinión imperante en la de los Lores, la diferencia desaparece... Si, por el contrario, la mayoría de la nueva Cámara es de la misma opinión que la anterior mayoría, y la cuestión discutida se ha tenido en cuenta especialmente en las elecciones, la Cámara de los Lores debe ceder» (1); el *órgano* de la supremacía era, pues, según esto, la Cámara de los Comunes.

6. Pero la doctrina no siempre alcanzaba toda su eficacia. La Cámara de los Lores hubo de ceder, en efecto, repetidas veces, ofreciendo otras tenaz resistencia; v. gr., reformas electorales, cuestión de Irlanda, reforma económica—v. gr., *Finance Bill* de 1909—, reforma parlamentaria de 1911, etc. Por otra parte, la Cámara de los Comunes, vigorizada como consecuencia del cambio de potencialidad de las clases, reclamaba un cambio constitucional, expreso, de la representación institucional de los Lores que limitase su intervención eficaz en el ejercicio de la supremacía. Las luchas producidas entre las dos Cámaras, en la etapa liberal anterior a la guerra—1906-1914—, suscitaron el problema, que alcanzó una solución—*provisional*— con el *Parliament Act de 1911*, en el cual, además de prometer una legislación que defina la composición y las facultades de la segunda Cámara, constituida sobre bases populares, en vez de hereditarias, determina los poderes decisivos de la de los Comunes en materia financiera y en la legislación en general.

En primer lugar, se dispone en la Ley de 1911 que un *bill* aprobado por la Cámara de los Comunes y declarado por el *Speaker* «*money bill*», según la definición de la Ley, se considerará, si la citada Cámara no dispone lo contrario, como Ley del Parlamento, luego que obtenga la aprobación real, aunque la de los Lores no lo haya aceptado en el mes siguiente de haber-

(1) Ob. cit., pág. 3.

sele remitido el *bill*. Además, se dispone que cualquier otro *bill público* (salvo el que ampliase por más de cinco años la duración de un Parlamento) aceptado por la Cámara de los Comunes en tres legislaturas sucesivas, sean o no de un mismo Parlamento, y que habiendo sido enviado a la Cámara de los Lores un mes, al menos, antes de terminar la legislatura, fuese rechazado por dicha Cámara de los Lores en cada una de las legislaturas, será considerado, salvo decisión contraria de la Cámara de los Comunes, como Ley, después de obtenida la aprobación real, a pesar de la falta de aprobación de la Cámara de los Lores. Se exige que hayan transcurrido al menos dos años entre la fecha de la segunda lectura del *bill* en la primera de las legislaturas de los Comunes y la aprobación final en la tercera. El *bill* ha de ser en todo caso el mismo, sin alteraciones, como se dispone en el núm. 4.º del art. 4.º de la Ley. Véase Temperley, *Senates and Upper Chambers*, Londres, 1910. W. Mekechnie, *The Reform of the House of Lords*, 1909. J. H. Morgan, *The House of Lords and the Const.* Esmein, *La Chambre des Lords et la Démocratie*, 1910. Denmi, *The Parliament Act 1911*. Lowell, *Gov. of England*, edición 1912, capítulo XXV a.

7. Si relacionamos la doctrina antes expuesta y la solución de la ley de 1911 con el sentido general dominante en la práctica constitucional, llegaremos a la misma conclusión ya sostenida: la Constitución inglesa realiza, en general, el principio de la soberanía nacional como soberanía del Estado-Nación. La acción de soberanía se ejerce normalmente mediante los órganos normales de gobierno, según la Constitución y bajo el influjo de la opinión pública. Cuando es preciso que el *acto de soberanía* se concrete para una determinación expresa, el órgano inmediato es el *cuerpo electoral*, que tiene su representación directa en la Cámara de los Comunes.

«Esta conclusión—la supremacía de los Comunes,

mediante elección general—se funda sobre el principio según el cual la voluntad de la nación encuentra su expresión más absoluta en el juicio de la Cámara de los Comunes, elegida con el fin de afirmar su voluntad sobre cualquier punto concreto.» (Courtney, ob. cit., páginas 3 y 4.)

II

LA SOBERANÍA POPULAR Y EL ESTADO FEDERAL. ESTADOS UNIDOS

1. Para comprender la aplicación del principio de la soberanía en el régimen norteamericano, se ha de considerar ante todo la complejidad de la forma republicana *federal* y la huella que, en el ejercicio normal y extraordinario del Poder soberano, tenía que dejar la manera *expresa*, según la cual viene a la vida de los Estados un *Estado de Estados* (1). «El problema de la soberanía, difícil de resolver en sí mismo, se complica más y más por las dificultades inherentes al sistema federativo.» Pero conviene no dejarse llevar exclusivamente por la idea *federal*, lo que nos conduciría a considerar la Unión sólo como un compuesto de Estados. La concepción inicial de la Unión federal requiere un complemento, que sólo encontraremos mediante la consideración adecuada de la naturaleza del *Estado* federal americano.

«¿Cuál es—se pregunta— el verdadero soberano en los Estados Unidos? ¿Es el pueblo federal? No existe: es un ser de razón, una entidad política. ¿Es el pueblo del Estado particular? Entonces, como su soberanía no puede traspasar los límites propios del Estado, no hay soberanía nacional.» (D. de Noailles, ob. cit., I, pág. 12.)

(1) D. DE NOAILLES, ob. cit., vol. I, pág. 12. Véase BURGESS, ob. cit. vol. I, lib. II, cap. I de la *Política*, y lib. I, capítulo I del *Der. const.*

Según Boutmy, la Constitución norteamericana puede definirse como «un acto imperativo referente a la organización y ordenación de las atribuciones de las autoridades centrales y superiores; pero, teniendo en cuenta que este acto descansa en un tratado entre varios cuerpos políticos distintos y soberanos, puestos de acuerdo para crear y al propio tiempo para limitar el Estado.» (*Études*, pág. 238.) El acto constituyente—de soberanía—se expresa, en efecto, en el pacto constitucional; pero ¿es un mero acto de colaboración de Estados Soberanos? Por otra parte, ¿quién es el *Soberano* en cada uno de esos Estados? (Cons. C. Janet, *Inst. polit. soc. d. E. U. A.*, parte 1.^a, cap. II, pág. 6, traducción ital. Sumner Maine, *Essais sur le Gouv. populaire*. Véase *Tecnia del Estado*, lib. IV, cap. VI y libro VI, cap. I.)

2. Recogida en síntesis la naturaleza del Estado federal, puede resumirse en estas ideas esenciales (1): 1.^a La de *soberanía*, atributo distintivo *personal* de *todo Estado*, no sólo del que goza de tal consideración en las relaciones internacionales; 2.^a La de *Estado compuesto*, que tiene como elementos integrantes: a) La *masa* de los individuos que forman en orgánica composición, *su Pueblo*, y b) Los Estados que lo integran: Estados *indestructibles*, que tendrán también su respectiva *masa* orgánica constituida—¿Pueblo?—. Relacionadas estas dos ideas, se debe llegar a las siguientes conclusiones: 1.^a La existencia de un Estado superior no implica la absorción de los Estados que lo forman; 2.^a La soberanía, como Poder supremo—*relativo*—en lo que es de su *competencia*—y que funciona como instrumento de condensación del *núcleo político* y como *autor* de la necesaria ordenación *jurídica*—es un Poder que, aunque *Supremo*, es compatible en cada Estado: a) con la soberanía de los demás Es-

(1) Véase la doctrina del Estado federal expuesta antes, capítulo V del lib. II.

tados iguales a él, según se ve claramente, v. gr., en las relaciones de nación a nación; *b*) con las personalidades individuales de sus ciudadanos—hombres—que tienen su esfera jurídica irreductible—autonomía de la personalidad—, y *c*) con la soberanía especial de los Estados que, unidos, forman el Estado superior en calidad de *miembros* suyos, como los individuos.

3. Hagamos ahora la aplicación histórica de la doctrina general (1). Un Estado federal requiere para su formación dos condiciones que ha de darle la historia: ante todo, un conjunto de comarcas o regiones (cantones suizos, colonias de América, provincias del Canadá) fuertemente constituídas por lazos de localidad, históricos, de raza, etc., *capaces* de realizar, *juntas*, empresas *comunes*, pero conservando su *sustantividad regional*; además, es necesario que los habitantes de las diferentes comarcas tengan el *sentimiento federal*, es decir, el deseo de la *unión*, pero no el de la *unidad*.

El objeto del federalismo (Dicey, ob. cit., pág. 125) consiste en conciliar la unidad y el poder nacionales con la persistencia de los Estados. El texto de la Constitución norteamericana consagra las dos condiciones del federalismo. En el preámbulo se dice: «Nosotros el pueblo de los Estados Unidos, deseosos de formar una Unión más perfecta, establecer la justicia..., atender a la defensa común..., decretamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de América.» En cambio, en el art. 10, de las enmiendas se reafirma la personalidad de los Estados, cuando dice que «los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ella a los Estados, se reservan a los Estados, respectivamente, o al pueblo». Dadas estas con-

(1) DICEY, *Intr.*, pág. 1, cap. III. BRYCE, *The Amer.*, I. STORY, *Comm.* GARNER, *Idées*, cit., esp. cap. III. WILLOUGHBY y ROGERS, *An Intr. to the Prob. of Gov.*, cap. XXIV.

diciones, se pueden señalar las siguientes características del Estado federal norteamericano: primera, la supremacía de la Constitución, como expresión solemne de la de la Unión (Dicey, pág. 129 y sigs. Véase Cooley, ob., cit. pág. 31: «La Constitución es suprema»); segunda, la distribución, entre los diferentes cuerpos con autoridad limitada y coordinada, de los poderes de gobierno, como medio de hacer respetar la integridad de la soberanía de los elementos que lo forman (los Estados y la Unión), y la distinción entre el *Gobierno*, cuyo origen está en la Constitución, y el *Estado*, que hace la Constitución para el Gobierno (Burgess, obra citada), y tercera, la autoridad de los Tribunales, como intérpretes de la Constitución, incluso para decidir sobre la *constitucionalidad* o *inconstitucionalidad* de la ley.

La forma federal, escriben MM. Willoughby y Rogers, «ha hecho posible la unión de gobierno de Estados de extensos territorios y grupos diferentes que no han querido una unidad política completa, porque permite la regulación federal uniforme de determinados objetos y el *self-government* en materias que se reputan de capital importancia local, y las cuales pueden ser reguladas de diferente modo, de conformidad con los deseos de los habitantes de las subdivisiones políticas». Y añaden: «La gran extensión del principio federal ha sido uno de los hechos cardinales de la historia política de la mitad última de la centuria» (páginas 455 y 459). Cons. Marriott, *The Prob. of Federalism en Nineteenth Century*, junio 1918 (cit. de Willoughby y Rogers).

4. Interpretados sintéticamente el *objeto*, las *condiciones* y los *caracteres* del *Estado federal americano*, debe éste definirse como *un compuesto histórico de naturaleza compleja, expresa y legalmente constituido, y formado por la pluralidad de individuos unificados bajo la acción de sentimientos y de intereses comunes, y por la coincidencia de aspiraciones de*

entidades políticas soberanas—los Estados—. El sentimiento federal que determina la *Unión*, pero rechaza la *unidad*, *supone e impone*, como factores convergentes, cuerpos locales, vivos, indestructibles, bajo la condición de la existencia—como tendencia o como realidad—de *un pueblo* que representa la aspiración a la unión y mantiene el lazo *nacional*. La *Constitución* de los Estados Unidos, se dice, *no es un mero pacto* (1), puesto que se trata de una *unión indisoluble* de Estados *indestructibles*, ratificada por la representación específica de un pueblo con propia personalidad.

5. No puede explicarse el Estado federal norteamericano sino en su proceso histórico, y en cuanto éste ofrece, en la síntesis institucional, la resultante de la acción de *dos soberanías* distintas y concurrentes, la del *pueblo nacional* y la de los Estados *indestructibles*, pues la formación del *Poder* supremo de la Unión no significa la absorción de las soberanías locales. En la interpretación del Derecho constitucional norteamericano hay que distinguir la *Unión* que tiene por soberano el Estado federal, según la Constitución, de los *Estados particulares*, soberanos según la Constitución federal y la suya propia.

6. «Teóricamente, dice Cooley, la soberanía debe ser una, y la de un Estado debe extenderse a todas las materias de gobierno dentro de los límites territoriales ocupados por el pueblo que lo constituye... En el Derecho constitucional americano se ha establecido un sistema peculiar; los poderes soberanos se clasifican: unos se atribuyen al Gobierno de los Estados Unidos, y otros se dejan a los Estados. En virtud de tal distribución, la nación posee poder absoluto, incontrastable, respecto de ciertos objetos en todos los Estados,

(1) Véase WEBSTER, *The Constitution not a compact. Speeches*, III, 349. COOLEY, ob. cit., pág. 27. Otros puntos de vista, CALHOUN, *Disc. on the Const. and Gov. of the U. E.* (Obras, 5, 11.) TAYLOR (J.), *Construction Construed and Const. Vindicated*. (En COOLEY, ob. cit., pág. 28, nota 3.)

mientras éstos tienen el mismo poder incondicionado dentro de los límites respectivos, tocante a otros objetos. Sobre otros asuntos, los Estados tienen un poder específico, dependiente y revocable...», en cuanto su acción se halla subordinada al poder superior nacional. (Ob. cit., páginas 21 y 22.)

Que se definan o no los Estados-miembros del Estado federal norteamericano como *soberanos*, depende, sobre todo, de la noción que se tenga de la soberanía. A este propósito, son muy sugestivas estas indicaciones de Willoughby y Rogers (ob. cit., páginas 474 y 475). Comparan éstos la condición de los *Estados-miembros* con la de los «distritos administrativos de un Estado unitario», y dicen: «La diferencia es considerable», pero conviene advertir que no consiste en que aquéllos «posean ninguna parte de soberanía que no tengan los distritos de *self-government* local. Los poderes que ambos poseen se derivan del Estado soberano de que forman parte. Sus poderes políticos son emanación de la soberanía del Estado nacional. Pero, añaden, es ésta una nueva conclusión de la teoría política, deducida de la indivisibilidad, inalienabilidad y omnipotencia legal, características de la concepción de la soberanía de los juristas». (Es, como se recordará, nuestra tesis expuesta en la *Teoría del Estado*.) «Prácticamente, de hecho, existen importantes diferencias entre los Estados de una unión federal y los distritos autónomos de Estados unitarios.» Y nos basta, para el caso, esta indicación que señala bien la posición del Estado-miembro en el federal americano: «... aunque no se los reconozca como entidades soberanas, los miembros de un Estado federal se asemejan de tal modo al Estado soberano que, salvo respecto de las obligaciones especificadas como federales, actúan, con relación a los otros, como poderes independientes y extraños». (Cons. Duncan Hall, *The British Comm. of Nations*, 1920; Leacoth, *The Lim. of Fed. Gov. (Proc. of the Amer. Pol. Science Assoc.*, 1908); H. L. Wert, *Federal Power*, 1919.)

7. La acción soberana en los Estados Unidos parece responder al criterio de la doctrina de la *soberanía del Estado*. Hállase, en verdad, sometido éste a la ley constitucional; sus órganos, creados por la Constitución (Presidente, Congreso, Tribunales), actúan según esta ley suprema, y el Estado, que ha elaborado la Constitución, vive la vida jurídica según las normas constitucionales. Pero esta primera interpretación se ha de completar determinando el sujeto real que actúa como Estado, y de quien procede el poder político como de su fuente propia. El principio generador del Estado en la Unión americana responde a la concepción de la soberanía popular. «El poder soberano —decía Wilson (1)— pertenece al pueblo, que es de hecho y de derecho superior a nuestras instituciones.» En *The Federalist* es constante la alusión a la soberanía del pueblo (2). Monroe consideraba al pueblo como la más alta autoridad reconocida (3); afirmándose que en los Estados Unidos la soberanía reside en el pueblo entero del Estado, si se trata de cuestiones particulares, o de la Unión, cuando se trata del interés nacional (4). La misma declaración constitucional federal del preámbulo afirma que el *Pueblo* de los Estados unidos es quien hace la Constitución. Por otra parte, el mecanismo constitucional de la Unión responde en gran parte al criterio de las mayorías y a la idea según la cual la voluntad de las gentes, expresada directa o indirectamente, es ley del Estado. «Es un hecho positivo de nuestra Historia que nuestras instituciones han sido fundadas con el asentimiento tácito o expreso de la nación, y deben su existencia a la

(1) Jurisconsulto del siglo XVIII. Véase CURTIS, ob. cit., t. I, pág. 477.

(2) *The Federalist*. Véase esp., núm. XLIX: «Cómo el pueblo es la única fuente legítima de la autoridad legítima.» Núm. LXXXIV, pág. 715, trad. fr., etc.

(3) *Mensaje presidencial* del 4 de mayo de 1822.

(4) JAMESON, *The Constitutional Conventions*, pág. 18. V. MERRIAM, ob. cit., p. 53.

mayoría de votantes (1). Por último, la Constitución refleja el influjo de la misma concepción generadora, al determinar la base electiva de las principales instituciones: formación de la Cámara de Representantes (2) y designación de Presidente y de Vicepresidente de la República (3), esto aparte del criterio para la reforma de la Constitución federal (4).

8. Y el principio generador del Estado federal es el mismo que viene actuando en los Estados. El supuesto esencial de cada uno de éstos es el *pueblo* respectivo formando república: él hace la Constitución, la reforma y, mediante la elección, participa en la renovación de las instituciones de gobierno del Estado y de las organizaciones locales, acentuándose en este punto más bien el sentido democrático—de democracia *directa*—, merced a la aplicación de métodos de acción tan genuinamente *populares* como la *iniciativa*, el *referéndum* y el llamado *recall*, o facultad del cuerpo electoral para provocar y decidir la deposición de ciertos funcionarios públicos.

Véase Bryce, *The Amer. Comm.*, II, pág. 25 y siguientes. «La Constitución de cada Estado—dice Bryce—es obra del pueblo, no de las Legislaturas.» «El pueblo del Estado se reserva a sí mismo, y con independencia del Gobierno nacional, el poder de cambiar su Constitución.»

9. La afirmación de la soberanía popular, en el régimen de los Estados Unidos, se aplica con importantes atenuaciones. La soberanía popular ha debido producirse en un sistema *representativo*, a veces indirecto, o por grados que atenúa la acción de las puras mayorías; el carácter federal del Estado exige la par-

(1) STORY, *Commentaries*, t. I, pág. 229.

(2) *Constitución de los Estados Unidos*, art. 1.º, sección 2.ª, I.

(3) *Idem*, art. 2.º, sec. 1.ª

(4) *Idem*, art. 5.º

tipación en el Poder de un elemento, en el que no se cuentan los votos individuales, sino los de los Estados mismos; el *Senado*, compuesto de *dos* representantes por *cada* Estado, rectifica el principio de la soberanía popular. La aplicación pura y simple de la soberanía popular hállase también atenuada por disposiciones constitucionales; el principio lleva de modo natural a consagrar la soberanía de las mayorías, y una vez establecido, «la lógica enseña que esta soberanía no reconoce otros límites que los que las mismas mayorías impongan» (1). Pero frente a esta doctrina y sus consecuencias lógicas, actúa el influjo de la concepción—tradicional—del *Self-government*, que «comprende a la vez la soberanía del pueblo y la soberanía del derecho sobre el pueblo. La mayoría manda; mas por encima de ella subsisten las reglas invariables de la justicia» (2). La Constitución federal afirma, en efecto, que el *pueblo* funda la unión «para establecer la libertad y la justicia». La estructura de la República se estima como un sistema de garantías que impide el funcionamiento eficaz de las facciones. Jefferson declaraba que «los derechos de las minorías son sagrados». (Cit. por Noailles, I, página 83.)

Véase el núm. X de *The Federalist*. «Por facción—dice Madison—entiendo un cierto número de ciudadanos que forman *mayoría* o *minoría*, unidos y llevados por un sentimiento común de pasión o de interés contrario a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes y generales de la comunidad.»

«Es preciso establecer—decía Hamilton—en la nación soberana tantas categorías diferentes de ciudadanos, elegidos y electores, gobernantes y gobernados, que el acuerdo completo de una mayoría inicua sea

(1) NOAILLES, ob. cit., I, pág. 62.

(2) NOAILLES, ob. cit., I, pág. 68.

inverosímil, cuando no imposible». (*The Federalist.*) Y así se procuró. Por otra parte, se dió a las minorías mismas un medio directo de gobernar o de influir eficaz y decisivamente. No otra cosa significa, en efecto, la especie de *veto* que una minoría puede ejercer en los Estados Unidos frente a medidas graves, o que tal se reputen, en circunstancias dadas. En virtud de ese *veto*, la minoría, y no la simple mayoría, es la que decide: 1.º, cuando el Presidente opone el suyo a una ley votada por el Congreso, y 2.º, cuando se trata de reformar la Constitución.

Es sabido que, devuelto el proyecto de ley votado por el Presidente, para que llegue a ser ley, es preciso que le aprueben de nuevo las dos terceras partes de una y otra Cámara; de donde resulta que basta la tercera parte más uno de los Senadores, con el Presidente, para impedir la aprobación eficaz de una ley. (Véase *Const.*, art. 1.º, sec. 7.ª, 2 y 3.)

Se recordará también que para proceder a la reforma constitucional es preciso que lo estimen necesario las *dos terceras partes* de los miembros de ambas Cámaras, o bien que se convoque una Convención, a instancia de las Asambleas legislativas, de las *dos terceras partes* de los Estados, siendo además necesario que, en uno o en otro caso, la reforma propuesta sea ratificada por las *tres cuartas partes* de los Estados o de las Convenciones reunidas en las *tres cuartas partes* de los mismos.

10. Nada mejor que estas consideraciones de Mr. J. Garner, expuestas en su interesante obra *Idées politiques américaines*, 1921, para determinar el carácter de la democracia americana. «La declaración inmortal, dice (pág. 3), que proclamaba nuestra independencia como nación, afirma el principio de que todo Gobierno trae sus justos poderes del consentimiento de los gobernados. Este principio, aunque no se aplique rigurosamente en el gobierno de nuestras posesiones coloniales, ha sido constantemente seguido

y desenvuelto en las regiones de la Unión federal organizadas como «Estados»...». No ha tenido, al principio, allí una significación abstracta y una aplicación brusca. Los americanos, por ejemplo, «en vez de establecer de golpe el sufragio universal y en gran escala, comenzaron modestamente...; del propio modo, el número de elecciones era, al principio, relativamente escaso... El referéndum fué aplicado en los comienzos para la ratificación de Constituciones y enmiendas constitucionales. Las instituciones, las más radicales de la democracia directa: iniciativa, revocación popular de funcionarios, nombramiento de candidatos por la elección primaria, son de fecha relativamente reciente. En suma: la democracia que al principio se estableció en América era de tipo muy moderado y conservador...» (pág. 5). Pero el principio tuvo allí gran fuerza expansiva. Y ya Tocqueville—hacia 1832—podía decir que «América era el país más democrático del mundo y ha conservado esa posición hasta hoy». «Un elector francés habría de vivir varios cientos de años para tener ocasión de votar tantos funcionarios como un elector vote en una sola elección» (pág. 8). Además, las elecciones son muy frecuentes, porque los mandatos son cortos. Por otra parte, la intervención del cuerpo electoral—que es, a nuestro juicio, la expresión más inmediata de la soberanía popular o nacional—ha aumentado en América, como ya se indicó, sus funciones en este último año. «El desenvolvimiento y extensión del referéndum, según Mr. Garner, han añadido una pesada carga al elector.» «Es raro hoy, en una elección de Estado o local, que los electores no sean llamados a decidirse respecto de un cierto número de cuestiones sometidas al referéndum, y es frecuente que esas cuestiones sean planteadas al cuerpo electoral en las elecciones especiales que se efectúan con ese solo objeto.» «Durante los últimos veinte años han sido sometidos al referéndum 1.500 enmiendas constitucionales y 700 leyes ordinarias, aparte millares de medidas locales» (pág. 10). «De las observaciones que

preceden, resulta que la concepción americana de la democracia se funda en la fe casi ilimitada en la capacidad política del pueblo» (pág. 12), condición la más esencial para la práctica interpretación de la soberanía popular. «Los americanos, añade Mr. Garner, sienten un profundo respeto hacia el principio del gobierno de la mayoría» (pág. 17). Pero también es «principio fundamental de la democracia americana el de que la minoría tiene derechos, que la mayoría debe respetar, y creo poder afirmar, con seguridad, que en parte alguna están esos derechos mejor garantizados y protegidos que en la Constitución» (pág. 18).

III

LA SOBERANÍA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL FRANCÉS. SOBERANÍA POPULAR Y SOBERANÍA NACIONAL

1. La determinación del principio de la soberanía en el Derecho constitucional francés, exige la consideración de los precedentes más directos del régimen actual contenidos en textos concretos, los cuales deben suplir la falta de declaraciones expresas en la legislación vigente. Tal consideración se ha de completar con la apreciación de las tendencias que se señalan como dominantes con respecto al concepto mismo de la soberanía. El derecho constitucional de la tercera República se ha de considerar como la obra de una Asamblea *nacional*, que realiza un acto constituyente, en consonancia con las afirmaciones esenciales del Derecho político de la Revolución. El principio generador del Estado moderno en Francia, obra de la Revolución, se sintetiza en la afirmación de la soberanía como atributo inalienable de la *Nación* o *del Pueblo*.

«El más importante de los principios proclamados por la Revolución francesa es el de la soberanía nacional. Todas nuestras diversas Constituciones lo han

reconocido y tomado como base, salvo la Carta de 1814.» (Esmein, ob. cit., pág. 225.)

2. La Asamblea nacional francesa de 1789 formula la afirmación indicada, en la *Declaración de Derechos* —art. 3.º—, afirmación que se desarrolla en la Constitución de 1791. He aquí en qué términos:

«El principio de toda soberanía, se lee en la *Declaración*, reside esencialmente en la *Nación*. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente» (art. 3.º). «La soberanía, afirma la Constitución, es una, indivisible, inalienable e imprescriptible; pertenece a la nación; ninguna parte del pueblo, ni individuo alguno, puede atribuirse su ejercicio. La nación, de quien únicamente emanan todos los poderes, no puede ejercerla más que por delegación» (artículos 1.º y 2.º, tit. III).

Las ideas generadoras de estas declaraciones se acentúan, en el sentido de la soberanía popular, en la Constitución de 21 de junio de 1793.

«Todos los hombres, dice, son por naturaleza iguales... La ley es la expresión libre y solemne de la voluntad general... La soberanía reside en el pueblo: es una e indivisible, imprescriptible e inalienable. Ninguna porción del pueblo puede ejercer el poder del pueblo entero; pero cada sección del soberano, reunida, debe gozar del derecho de expresar su voluntad con entera libertad. Un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras.» (Artículos 3.º, 4.º, 25, 26 y 28 de la *Decl. de Derechos*.) Véase además art. 23. «El pueblo soberano es la universalidad de los ciudadanos franceses.» (Art. 7.º *Acte const.*) La Constitución del año III (1795) confirma el principio de la soberanía popular. Véase *Decl. de Derechos*, artículos 17 y 18 y 2.º de la Constitución: «La universalidad de los ciudadanos franceses es el Soberano.»

3. Las afirmaciones recordadas experimentan rectificaciones resultado de los cambios políticos posteriores. El Imperio deja a salvo el plebiscito (1), y el principio de la soberanía popular o nacional se eclipsa con la Restauración—1814-1830—(2) y con la Monarquía doctrinaria de los Orleans—1830-48—. En la segunda República (3) se proclama aquel principio de nuevo por la Constitución de 1848 al afirmar que «la soberanía reside en la universalidad de los ciudadanos franceses. Es inalienable e imprescriptible. Ningún individuo ni fracción del pueblo puede atribuírse su ejercicio» (art. 1.^o). «Todos los poderes públicos—añade—sean los que fueren, emanan del pueblo. No pueden ser delegados hereditariamente» (art. 18). El segundo Imperio salva también el Plebiscito. (Proc. del 2 de diciembre de 1851 y 14 de enero de 1852.)

4. La noción de la soberanía nacional es en Francia la consecuencia lógica del proceso de la Revolución, al poner en manos de la masa el Poder que la tradición concentrara en el Rey, pero llevando antes a sus últimas consecuencias al Poder absoluto de dominación que implicaba la soberanía del Rey. «La idea, dice M. Hauriou, de que la nación se hace propietaria del poder de gobernar, y que en esta propiedad del Poder *consiste la soberanía*, puede interpretarse de dos maneras: o se considera ese movimiento como terminado, y sacaríamos las consecuencias jurídicas con una lógica absoluta, y se dirá: las cosas deben pasar como si la nación hubiera sido siempre propietaria de su gobierno, y, por otra parte, en principio, la nación debe ser propietaria de su gobierno; por consiguiente, todo *Poder emana de la na-*

(1) Véase E. PIERRE, *Traité cit.*, páginas 116 y 117.

(2) Véase la *Decl. de Derechos* votada por la Cámara de Representantes el 5 de julio de 1815. Véase los textos en DUGUIT y MONNIER, *ob. cit.*

(3) Proclama de 4 de noviembre de 1848.

ción, y, por lo tanto, los poderes del gobierno se ejercen por delegación de la nación, y, por consiguiente, el poder minoritario de gobierno no es sino un *poder concedido*, absolutamente subordinado a la nación, que es un representante independiente de ésta. Tal es la doctrina revolucionaria de la *emanación o de la delegación*.

»O bien se considerará el gobierno el movimiento que lleva la nación hacia la propiedad del poder de gobierno, como un movimiento de nacionalización progresiva, que tiende hacia el límite de la propiedad, sin alcanzarlo jamás completamente; se dirá: la nación ha nacionalizado el poder minoritario de gobierno, lo suficiente para no tener ya que temer de él, pero no lo bastante, sin embargo, para arrebatárle su autonomía: no se convierte jamás en un poder concedido, persiste como un representante independiente de la nación, un gerente de negocios autónomo, y no un mandatario, y es preciso, por otra parte, que sea así. Tal es la doctrina constitucional de la nacionalización del Poder.» Y ambas posiciones entrañan la idea de la soberanía de la nación. (V. Hauriou, *Précis cit.*, páginas 224 y siguientes.)

5. El régimen actual entraña una aplicación, con profundas transformaciones, de las ideas generadoras de la doctrina de la soberanía nacional. Es una etapa más en el desarrollo, amplificación y rectificación jurídicas de los principios del 89 y del 48. En efecto, en la resolución de 17 de febrero de 1871, la Asamblea nacional se declara «depositaria de la autoridad soberana», declaración que se confirma en la ley de 31 de agosto de 1871. Por otra parte, en la ley de 25 de febrero de 1875, relativa a la organización de los Poderes públicos, se señala la huella del principio de la soberanía popular con su órgano más inmediato el sufragio universal, y en cuanto éste actúa en la determinación de las instituciones de gobierno. En efecto, se dice, «el Poder legislativo se ejerce por dos

Asambleas: la Cámara de Diputados y el Senado. La Cámara será nombrada por sufragio universal». «El Presidente de la República es elegido por mayoría absoluta de sufragios por el Senado y la Cámara de Diputados reunidos en Asamblea nacional» (artículos 1.º y 2.º de la ley de 25 de febrero de 1875). El Senado, aunque indirectamente, procede del sufragio universal. (Véase art. 6.º de la ley de 9 de diciembre de 1884.) Además, la reforma constitucional se realiza por una Asamblea nacional compuesta por las dos Cámaras legislativas, y que obra representando al pueblo. «La Asamblea nacional, constituida por las dos Cámaras sin la intervención del país, mediante elecciones generales, se estima que ejerce el Poder constituyente en nombre del pueblo.» (Borgeaud, ob. cit., pág. 301. Véase Moreau, *Précis de Droit const.*, pág. 149.)

6. Surge ahora un primer problema de interpretación: ¿qué alcance debe darse a las expresiones constitucionales que formulan el principio de la soberanía? Las Constituciones atribuyen la soberanía, unas veces, a la nación; otras, al pueblo; otras, a la universalidad de los ciudadanos. ¿Reflejan estas expresiones concepciones distintas? En las luchas políticas se han solido emplear soberanía *nacional* y soberanía *popular* como equivalentes, merced a la alusión en todo caso al sufragio llamado universal, como órgano que ejerce la soberanía. Pero es sabido que existe una radical diferencia entre soberanía *popular* y soberanía *nacional*; además, el *pueblo*, como sujeto de la soberanía, puede significar la universalidad, o la mera suma de los ciudadanos, o una entidad histórica, como la *nación*, distinta de la suma de sus miembros, constituida como una personalidad colectiva, *representada* en todo momento por los miembros actuales.

7. Esto supuesto, el problema planteado consiste en determinar a *quién* se refieren las Constituciones francesas: ¿al pueblo, suma de los ciudadanos franceses, o a la nación, entidad sustantiva? Atendiendo a la argumentación misma de las Asambleas, a los momen-

tos en que la Revolución se verifica, a las corrientes en general dominantes y al sentido que se denuncia en las declaraciones constitucionales, parece tratarse de la soberanía popular concebida como una pluralidad de voluntades coincidentes que se concreta en la mayoría que decide.

«La forma del gobierno francés, escribe M. Barthélemy, es democrática: el sufragio universal es, en efecto, la fuente única del Poder. Los ciudadanos eligen los Diputados; ellos son también los que designan a los miembros de los Consejos de la Administración local (Consejos generales, de *arrondissement*, municipales); los miembros de estos últimos Consejos, con los Diputados, designan (indirectamente en los Consejos municipales) los Senadores.» (*Le gouvernement de la France*, 1924, pág. 19.)

8. Abonan, por lo demás, la creencia expuesta las condiciones en que el problema político se ha planteado siempre en Francia. «A raíz de la Revolución, el único ser colectivo que queda en pie es el pueblo entero, quien tuvo que crear de la nada las nuevas autoridades y la organización política.» «Hubo un día en la historia de Francia en que ésta no era más que una masa única y homogénea, constituida por un número inmenso de mónadas humanas.» «A partir de 1789, puede decirse que hubo en Francia individuos que han sido reyes, pero no ha habido monarquía... Reuniones de individuos delegados, con el nombre de Pares, de Senadores o de Diputados, pero no Cámaras, Senado o Congreso, como corporaciones vivas, como instituciones históricas... La voluntad nacional es su alma: voluntad de todos, pero voluntad de un día; omnipotente hoy, lánguida mañana; hoy activa hasta el entusiasmo, mañana pasiva hasta el abandono (1). En Francia, la nación se percibe de una vez,

(1) BOUTMY, ob. cit., págs. 211 y 226.

ganos del Poder central, regula sus atribuciones, su funcionamiento y su colaboración. Crea un sabio y complejo sistema de relaciones, que debe, en principio, permitir a esos órganos, no sólo trabajar juntos, sino contrapesarse útilmente, a fin de que se realice plenamente la democracia orgánica, con preponderancia del elemento parlamentario. Es preciso, en efecto, que la soberanía popular se ejerza de todos modos y en todos los dominios. Se expresa, en su funcionamiento territorial, por los órganos de los Estados-Países y por el órgano federal del *Reichstag*. Se expresa, en su totalidad, por los órganos del *Reich*, a saber: por el *referéndum*, que hace conocer la voluntad del pueblo de modo directo; por el Presidente elegido en virtud del sistema plebiscitario; por el *Reichstag* que, elegido por sufragio universal, representa los partidos, grandes organizaciones de intereses políticos, económicos, sociales o religiosos; por el Gobierno, que sirve de lazo entre el Presidente y el *Reichstag*, y, en fin, por el Consejo económico del *Reich*, que completa el Parlamento político y representa los grupos profesionales. La Nación entera encarna, pues, sus voluntades en ese sistema: la Nación con sus elementos constitutivos... Por consiguiente, ninguno de esos órganos debe gozar del poder absoluto y dictatorial. No hay otro Soberano, en el sentido integral del término, que el pueblo en total. Es la definición misma del *Volksstaat*. En ese sentido es en el que Koch declara que la democracia así concebida es preferible a un régimen rigurosamente parlamentario.» (Ob. cit., páginas 123-124.)

V

LA SOBERANÍA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

1. La determinación de la doctrina de la soberanía en la Constitución de 1876 es relativamente fácil: no importa que, a diferencia de las Constituciones de 1812 (art. 3.º), 1837 (Preámbulo), 1856 (art. 1.º) y

Según M. Carré de Malberg (ob. cit., II, páginas 196 y 197), «lo que la Revolución francesa ha fundado en virtud del principio de la soberanía nacional es el régimen representativo, un régimen en el cual la soberanía, reservada exclusivamente al ser colectivo y abstracto Nación, no puede ser ejercida por nadie sino a título de representante nacional». Cons. Esmein, obra cit., III, cap. II. Comp. Duguit, *Traité*, II, §§ 10 a 12.

9. En Francia, en todo caso, la doctrina de la soberanía popular experimenta atenuaciones, adaptaciones e interpretaciones, impuestas por la naturaleza misma de las cosas. En primer término, la estructura geográfica y social de una gran nación como Francia se opone a una aplicación lógica de la soberanía popular en sus formas más puras: democracia *directa*, acción inmediata de la voluntad colectiva o de la suma de voluntades individuales. Por otra parte, en la organización política vigente, no obstante su enlace esencial con las concepciones generadoras de la Revolución, y su referencia a la soberanía del pueblo mediante el sufragio universal, se aplica el principio de la soberanía popular, con una porción de contrapesos y restricciones. La elección presidencial por las mismas Asambleas que ordinariamente legislan, sin abrir, por tanto, un período electoral directo, *plebiscitario*; la organización del Senado, reconociendo una cierta personalidad política al elemento corporativo, departamental y municipal, y, por fin, la reforma constitucional sin Constituyentes especiales, son indicaciones que, si dejan a salvo el principio del pueblo soberano, condicionan el ejercicio del Poder, organizándolo de modo que la voluntad de las mayorías—electorales—se convierta en elemento de la voluntad colectiva de la *Nación* y de la soberanía, la cual se ofrece como un fenómeno complejo de composición de fuerzas nacionales.

Véase la sugestiva doctrina de Hauriou en *La Souve-*

raineté Nationale, 1912: «La soberanía nacional—dice— será la fuerza de un organismo, estudiada en su formación y en su distribución en el interior de este organismo. Será además una fuerza compuesta, como el mismo organismo nacional es una unidad compuesta; será la resultante de la composición de las fuerzas de los diversos poderes gubernamentales con la de la voluntad de la Nación» (pág. 10).

A pesar de las declaraciones, de los plebiscitos y de las aplicaciones del sufragio, actúa en el Estado una fuerza interna de cohesión y de impulso, que imprime un sello propio a todas las manifestaciones políticas y jurídicas de la vida colectiva, y que hace de la *Nación—Pueblo*—algo distinto de un agregado de voluntades, y algo más que la suma de ciudadanos, a saber: una entidad viva, con personalidad *libre*, autónoma, *soberana*. La interpretación, pues, del mismo proceso constitucional induce a pensar que la soberanía política, en el régimen francés, se produce como una aplicación cada vez más constructiva de la idea de la soberanía de la *Nación constituida en Estado*, pero de un Estado con estatuto jurídico.

Este punto de vista puede compararse con el de Hauriou, el cual trata de construir una doctrina explicativa de la soberanía nacional como un momento distinto de la del Estado, considerándolas como conceptos relacionados o como momentos de la actuación de la soberanía misma, que es, en un respecto—en el de la composición de las fuerzas—, *nacional*, y en otro—en el de la personalidad del Estado—soberanía del Estado. (Ob. cit., páginas 10 y 11.) A mi juicio, la Nación es el supuesto sociológico del Estado *nacional*, donde se origina, asienta y elabora el poder del Estado. La soberanía del Estado es perfectamente armonizable con la de la nación autónoma—Estado constituido—; en este respecto, la concepción que estimamos reinante en Francia de la soberanía nacional puede interpretar-

se como soberanía del *Estado nacional* francés. (Véase la doctrina de Duguit, especialmente *Traité*, II, parte 1.^a, cap. I, y *Transf. de D. p.*, que entraña otro punto de vista e implica el planteamiento de problemas considerados en otros lugares de este TRATADO, especialmente en la *Teoría del Estado*.)

IV

LA SOBERANÍA EN LA CONSTITUCIÓN ALEMANA. DEMOCRACIA ORGÁNICA

1. El problema de la soberanía alcanza, en la Constitución alemana de 1919, una solución de principio, en relación con el funcionamiento institucional, radicalmente distinta de la que lograra en la Constitución imperial de 1871. No pocas de las dificultades que ofrecía la interpretación de esta última han desaparecido. La Constitución de 1871 era la consecuencia de un pacto entre Estados para formar uno nuevo. Estados, en general, representados por Príncipes, Soberanos, o cuando menos titulares de soberanías: ellos, los Príncipes, habían, en efecto, pactado «una Confederación perpetua para la protección del territorio federal y para asegurar la prosperidad del pueblo alemán», sujeto pasivo inicialmente, aunque luego las representaciones populares de Alemania intervinieran para sancionar el pacto constitucional de los Príncipes y Gobiernos. Era, sin duda, la Constitución de 1871 federal y representativa, pero de modo especial. Y las dificultades para determinar el «Soberano», o bien fijar la residencia de la soberanía en el Estado, nacían: 1.º, del carácter federal—con pacto generador—de la Constitución; 2.º, de la complejidad y diversidad de las representaciones en que el Estado encarnara, históricas, personales y de base electiva muy diversa.

2. El análisis de la estructura de los órganos federales del Poder—decíamos, interpretando el régimen imperial (edición anterior de este TRATADO) parece confirmar la noción general de la Constitución como ordenación de un Estado de Estados. En efecto, las instituciones principales del *Estado federal*, según la Constitución escrita, eran por este orden: 1.º El Consejo federal, o *Bundesrat*, compuesto por «los representantes de cada uno de los Estados que forman la Confederación» (art. 6.º de la Constitución) Sus atribuciones: participación en el Poder legislativo con el *Reichstag* (art. 5.º), intervención en funciones ejecutivo-administrativas (artículos 7.º y 8.º); 2.º El Presidente de la Confederación, Jefe del Estado y del Poder ejecutivo, auxiliado por el Canciller y sostenido por el *Bundesrat* (artículos 18 y 19). Y 3.º El *Reichstag*, o Cámara popular de todo el Imperio, «elegido por sufragio universal y directo, con voto secreto» (art. 20). Sus atribuciones: participación en el Poder legislativo (artículos 5.º y 23). Además, podía considerársele como representación específica de la opinión pública y de los partidos políticos. Ahora bien, las dos Cámaras representaban los dos elementos que integran un Estado federal: el de los Estados como tales y el del pueblo, indistintamente. «Los miembros del *Reichstag*, dice la Constitución, representan al pueblo entero» (art. 29). Además, la Cámara popular, por su origen electivo, mediante el sufragio universal directo, parecía un reconocimiento expreso de la participación en la soberanía del compuesto nacional—el pueblo alemán—. Todo indicaba la existencia de una *entidad suprema*, que, atendiendo al origen de la Constitución, podría ser formada por el conjunto orgánico de los dos elementos (los Estados y el Pueblo) que han participado en la elaboración del documento constitucional, en que se consagraba la existencia del nuevo Estado. Una primera interpretación de la Constitución de 1871 llevaba, pues, a considerar que el Imperio alemán realizaba una aplicación del principio de la *soberanía del*

Estado constituido por un pueblo en íntima compenetración con los Estados particulares comprendidos en la unidad superior del federal. Pero esto era sólo parte de la verdad, que debía completarse mediante un análisis crítico de las condiciones *reales* del régimen. Sin duda, el principio de la soberanía del Estado parecía dominar en el constitucionalismo alemán del régimen imperial. Pero el Estado alemán, aunque, en efecto, tuviese, bajo el Imperio bismarckiano, por base un pueblo, realizaba un tipo de un Estado-potencia dominadora, con órganos permanentes y manifestaciones de poder personal no armonizables con las exigencias de un Estado representativo, democrático, de pura soberanía social (del pueblo, de la nación, de la colectividad política). En primer lugar, las instituciones de los Estados particulares que integraban el federal respondían a las más puras concepciones doctrinarias de la soberanía. El tipo dominante de las Constituciones alemanas era esencialmente el del *pacto* entre el Príncipe y sus súbditos (Klüber, *Oeffentliches Recht*, cit., página 406. Véase Borgeaud, ob. cit., lib. I., esp. páginas 60 y siguientes); se trataba en ellas «de conciliar el derecho del pasado, de que no se quería renegar, y el derecho del presente, que se quería mantener» (Borgeaud). En Alemania, además, la casi totalidad de los Estados tenían Príncipes hereditarios, de dinastías indiscutibles al lado o sobre pueblos—súbditos—, representados, mediante sufragios de tipo tan antidemocrático como el de *tres clases* de Prusia, en Cámaras legislativas sin verdaderas prerrogativas parlamentarias. En segundo lugar, el *Bundesrat* era una Cámara de plenipotenciarios que no recogía periódicamente las inspiraciones de los Estados como tales mediante una renovación periódica, como, por ejemplo, los Senadores americanos, sino que expresaba el querer de los Gobiernos respectivos. Por último, el Emperador lo era perpetuamente el Rey de Prusia (Const., art. 11), lo que implicaba fatalmente la afirmación de la *indole personal* del Poder del Soberano, característica del

régimen prusiano, y como tal impuesta al alemán.

En rigor, sólo el *Reichstag* tenía el carácter de una verdadera Cámara *representativa*, aun cuando jamás alcanzase la significación y la importancia de los Parlamentos inglés, francés, belga o italiano. No fué nunca el *Reichstag* bismarckiano el impulsor decisivo de la política imperial: su opinión no influía directa y eficazmente en las determinaciones del Ejecutivo. El Canciller, que dependía sólo del Emperador, se mantenía contra el *Reichstag*, al cual asistía, pero como miembro del *Bundesrat* por Prusia. He aquí cómo lo caracterizaba Laband: «Sólo en la formación del *Reichstag* es en lo que el pueblo, es decir, la suma colectiva de los nacionales del Imperio con derecho de voto, coopera jurídicamente en la vida pública del Imperio; cada elección es un acto único por el cual el súbdito del Imperio ejerce su derecho político. Se debe considerar, por el contrario, como no jurídica, la concepción según la cual el pueblo, por medio del *Reichstag*, su representante, toma una parte continua en los negocios políticos del Imperio.» (Laband, ob. cit., I, pág. 444.)

3. Esto no obstante, el *Reichstag*, representación del pueblo alemán bajo el Imperio—elegido por sufragio universal directo y con voto secreto—, puede estimarse como la institución que más ha debido contribuir a crear el espíritu unificador de la Alemania y a despertar la conciencia colectiva del sujeto futuro de la soberanía: del Pueblo, que es el factor nuevo y decisivo en la concepción constitucional de 1919—y en el proceso de unificación política que se realiza en el *Reich*—. Como Nawiasky advierte, en la nueva Constitución se reparten el ejercicio del poder cinco factores: uno federal, el *Reichsrat*, y cuatro unitarios: *Reichstag*, Presidente del *Reich*, Gobierno del *Reich* y el Pueblo, que es el nuevo, y que tiene constitucional y prácticamente una posición preeminente, como el propio Nawiasky indica. Jurídicamente, y por disposición expresa, el Pueblo es el órgano supremo del

Reich. Recuérdese el art. 1.º, párrafo 2.º de la Constitución de 1919: «El poder político emana del Pueblo.» La actuación del Pueblo es constante como presión e influjo y doble como poder específico, ya que es llamado a intervenciones eficaces o decisivas en las *elecciones* y mediante el *referéndum* y la *iniciativa* (formas de democracia pura), y ello con un sufragio amplísimo de «todos los hombres y mujeres de más de veinte años de edad». El Pueblo, representado directamente por un gran «cuerpo electoral», actúa mediante la elección para designar el Presidente del *Reich* y el *Reichstag*—los dos órganos más importantes del *Reich*—. Además funciona como árbitro entre ambos; depone al Presidente, a propuesta del *Reichstag*, en decisión tomada por mayoría de dos tercios. Mediante esta decisión, el Presidente del *Reich* queda privado del ejercicio ulterior de sus funciones; la negativa de la deposición por el voto del pueblo equivale a una reelección y entraña la disolución del *Reichstag* (art. 43 de la Constitución de 1919). La intervención popular se realiza por la iniciativa y por el *referéndum*, recayendo en ambos casos, como advierte Nawiasky, sobre una ley, en sentido formal. La conclusión a que este escritor llega es la de que, en Alemania, hoy, constitucionalmente, el pueblo es formalmente el órgano supremo, porque es el único que puede expresar su voluntad en forma positiva o negativa, imponiendo sus aspiraciones o rechazando las de otros órganos del poder (1). Pero el *pueblo*, como sujeto activo de la soberanía, en el *Reich* y en los *Länder*, no entraña una concepción gregaria o de suma de voluntades individuales: es una entidad orgánica que actúa a través de formaciones políticas—partidos, *Länder*—y sociales.

4. «Después de haber determinado, dice M. Vermeil, con precisión la tarea del *Reich*... y la de los Estados-Paises, la Asamblea (de Weimar) define los ór-

(1) NAWIASKY, ob. cit.

ganos del Poder central, regula sus atribuciones, su funcionamiento y su colaboración. Crea un sabio y complejo sistema de relaciones, que debe, en principio, permitir a esos órganos, no sólo trabajar juntos, sino contrapesarse útilmente, a fin de que se realice plenamente la democracia orgánica, con preponderancia del elemento parlamentario. Es preciso, en efecto, que la soberanía popular se ejerza de todos modos y en todos los dominios. Se expresa, en su funcionamiento territorial, por los órganos de los Estados-Países y por el órgano federal del *Reichstag*. Se expresa, en su totalidad, por los órganos del *Reich*, a saber: por el *referéndum*, que hace conocer la voluntad del pueblo de modo directo; por el Presidente elegido en virtud del sistema plebiscitario; por el *Reichstag* que, elegido por sufragio universal, representa los partidos, grandes organizaciones de intereses políticos, económicos, sociales o religiosos; por el Gobierno, que sirve de lazo entre el Presidente y el *Reichstag*, y, en fin, por el Consejo económico del *Reich*, que completa el Parlamento político y representa los grupos profesionales. La Nación entera encarna, pues, sus voluntades en ese sistema: la Nación con sus elementos constitutivos... Por consiguiente, ninguno de esos órganos debe gozar del poder absoluto y dictatorial. No hay otro Soberano, en el sentido integral del término, que el pueblo en total. Es la definición misma del *Volksstaat*. En ese sentido es en el que Koch declara que la democracia así concebida es preferible a un régimen rigurosamente parlamentario.» (Ob. cit., páginas 123-124.)

V

LA SOBERANÍA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

1. La determinación de la doctrina de la soberanía en la Constitución de 1876 es relativamente fácil: no importa que, a diferencia de las Constituciones de 1812 (art. 3.º), 1837 (Preámbulo), 1856 (art. 1.º) y

1869 (art. 32), no tenga declaración expresa acerca de la soberanía. Precisamente esta falta es uno de los datos sugestivos para la interpretación de la citada Constitución con relación al problema que nos ocupa. Además, la consideración directa de la Constitución ofrece dos indicaciones de la idea a que en su origen respondía: de un lado, el *proceso de su elaboración*; de otro, el *preámbulo o fórmula de promulgación*. Estas indicaciones, relacionadas con la evolución misma del Derecho constitucional, bastan para determinar la doctrina de la soberanía generadora de la Constitución de 1876.

2. La Constitución es la afirmación expresa de las tendencias a que responde la Restauración borbónica de 1874-75, frente a los principios proclamados por la Revolución de 1868 en la Constitución de 1869; fué hecha en Cortes, que actúan, al dar fuerza a la Constitución, «en unión y de acuerdo» con el Rey. El alcance de esta primera indicación es importante para interpretar el principio de la soberanía imperante. En efecto, la índole de la Asamblea encargada de elaborar la Constitución misma, o señalada por ésta para realizar su reforma, es siempre una de las notas más características y sugestivas.

La Constitución de Cádiz es obra de unas Cortes generales y extraordinarias que la decretan y sancionan, atribuyéndose a las Cortes: 1.º, la defensa de la misma (art. 372), y 2.º, su reforma. (Véase el tit. X, en relación, tanto con el preámbulo como con el art. 3.º) La soberanía reside esencialmente en la Nación, quien la ejerce por medio de Cortes especiales al reformar la ley fundamental, la cual, aprobada por éstas, «pasará a ser ley Constitucional» (art. 383). El Rey la hace publicar (art. 384). La Constitución de 1837 declárase obra de la «voluntad de la Nación», que, «en uso de su soberanía», ha querido «revisar la Constitución política», haciéndolo «las Cortes generales», las cuales «decretan y sancionan» la Constitución (Preámbulo). Las

Constituciones de 1856 (que no rigió) y de 1869 fueron obra de Cortes constituyentes con plenitud de poder; ambas declaran que la soberanía reside esencialmente en la Nación. (Véase Const. 1856, tit. XV, y Const. 1869, tit. XI.) La doctrina de la soberanía a que responden las Constituciones citadas, implica el supuesto de la Nación soberana que actúa mediante Cortes *especiales* con la plenitud del Poder constitucional. Frente a esta corriente ofrécese en el proceso la solución formulada ya en la Constitución de Bayona del pacto *entre el Rey y su pueblo*, en el acto constitucional del Monarca que otorga el Estatuto de 1834, y, sobre todo, en la Constitución de 1845, obra de la voluntad real y de las Cortes («actualmente reunidas»: preámbulo).

3. Basta oponer ambas corrientes del proceso constitucional para darse cuenta de la significación de una Constitución obra de las Cortes con el Rey. Tal significación hállase además bien precisada en el preámbulo mismo de la Constitución de 1876. «D. Alfonso XII, dice, *por la gracia de Dios Rey constitucional de España...*, sabed: que en unión y de *acuerdo* con las Cortes actualmente reunidas, hemos venido *en decretar y sancionar* la siguiente Constitución de la Monarquía española», lo cual es esencialmente distinto de lo que, por ejemplo, decía la Constitución de 1869, a saber: «*La Nación española*, y en su nombre las Cortes *constituyentes*, elegidas por sufragio universal..., *decretan y sancionan* la... Constitución.» En ésta la Constitución es la obra de la nación, y el gobierno se subordina a la nación soberana, que puede, cuando lo estime oportuno, reformar la ley de su vida; en aquélla la Monarquía es un supuesto explícito, siendo la Constitución obra suya, de acuerdo con la representación en Cortes de la nación. La consecuencia de todo esto es que, al tenor literal de la Constitución, se reputen como depositarios del Poder supremo, soberanía, al Monarca reinante y a la representación nacional en Cortes.

4. Pero el derecho constitucional no es sólo derecho escrito. Considerado el derecho constitucional español en la práctica institucional con los elementos que integran la Constitución del Estado, ¿se debería formular la misma conclusión doctrinaria del derecho escrito estricto? La historia del desenvolvimiento del régimen constitucional español no apoya la afirmativa. Desde 1812, en que se hace la declaración de la soberanía nacional, hemos procedido por movimientos contradictorios, cuyas etapas significan, en definitiva, la afirmación de aquel principio como generador esencial del Estado—1820, 1836-37, 1854-56, 1868-69, 1873—, siendo las rectificaciones del mismo cada vez más atenuadas, merced a la transformación del poder del Monarca de *absoluto* en *constitucional*—1814, 1823; Estatuto real de 1834, 1845, 1856, 1874-76—. Por otra parte, desde la Restauración—la Regencia y el reinado actual—se han producido en el régimen político transformaciones significativas. Durante la Regencia se han realizado reformas políticas que señalan una orientación hacia los principios de 1869, y después, en determinadas ocasiones, se han definido actitudes favorables al afianzamiento de un régimen representativo, de opinión.

5. Resumiendo lo dicho, quizá deba afirmarse que el régimen político español, bajo la Constitución de 1876, no ha respondido ni responde a un criterio puro y definido en el punto esencial de la soberanía. Viene fluctuando entre las tendencias que simpatizan con la soberanía nacional—popular—, tendencias reafirmadas por el restablecimiento del llamado sufragio universal, y las que significan, en el orden *legal*, las manifestaciones doctrinarias del preámbulo de la Constitución de 1876 y la falta de un procedimiento especial para su reforma. Se está muy lejos de la aplicación del principio de la soberanía del Estado como Estado de derecho y representativo—sobre bases de autonomía individual, local y social—, principio hacia cuya afirmación se propende, con más o menos resolución, en

los diferentes Estados constitucionales. Una aplicación eficaz de tal principio tropieza además, en la vida política real de España, con graves obstáculos provinientes de diversas causas, entre las cuales pueden señalarse las siguientes: 1.^a, las mismas declaraciones, antes copiadas, de carácter legal; 2.^a, el influjo tradicional del absolutismo del poder, vivo siempre en nuestra psicología; 3.^a, la imitación francesa, en virtud de la que constituímos un país centralizado que ha procurado apagar las necesarias manifestaciones espontáneas del espíritu regional y local, hoy renacientes; 4.^a, las ideas imperantes como consecuencia del influjo del liberalismo formalista, y 5.^a, lo viciado y corrompido de las costumbres políticas, especialmente las electorales.