

PAOLO BISCARETTI DI RUFFÌA

INTRODUCCIÓN AL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

Las "formas de Estado" y las "formas de gobierno"
Las Constituciones modernas

Y

1988-1990 UN TRIENIO DE PROFUNDAS TRANSFORMACIONES
CONSTITUCIONALES EN OCCIDENTE, EN LA URSS
Y EN LOS ESTADOS SOCIALISTAS DEL ESTE EUROPEO
Actualización de la "Introducción al derecho constitucional comparado"

Estudio preliminar de
HÉCTOR FIX-ZAMUDIO



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

I. Genealogía de las Constituciones modernas

SUMARIO: 61. Algunas nociones introductorias sobre los significados de la palabra *Constitución*, entendida, como "ley fundamental", en sentido, i) *sustancial*, ii) *formal* y iii) *documental*. El significado histórico-político de la "Constitución" en el siglo XIX y el concepto reciente de la *Constitución en sentido material*. 62. La evolución constitucional en la época moderna (a partir de 1787 hasta nuestros días) puede dividirse en dos grandes periodos: 63. A) en el primero, que llega a 1918, se sucedieron cinco diversos "ciclos" de Constituciones, todas ellas inspiradas en el llamado "constitucionalismo clásico", que comprenden, en particular, las *Constituciones*: a) *revolucionarias del siglo XVIII* (1787-1799); b) *napoleónicas* (1799-1815); c) *de la Restauración* (1815-1830); d) *liberales* (1830-1848), y e) *democráticas*, tanto unitarias como federales (1848-1918); en tanto, 64. B) en el segundo periodo, que va de 1919 a la actualidad, las propias Constituciones se orientan en direcciones distintas y contrastantes, según sean formuladas en *Estados*: a) *de democracia clásica*, con *Constituciones*: i) *de tipo democrático racionalizado*, de 1919 a 1937, y ii) *de tipo democrático social*, de 1946 en adelante; b) *autoritarias*; c) *socialistas* y d) *del llamado "Tercer Mundo"* (países en vías de desarrollo). 65. El cuadro de conjunto de las Constituciones en vigor en el mundo contemporáneo.

61. Antes de abordar en el plano comparativo el estudio de las Constituciones modernas, en su genealogía histórica y en sus esenciales características diferenciales, parece oportuno recordar algunas nociones fundamentales relativas a las diversas connotaciones que puede asumir el vocablo "constitución", que en sí mismo es multívoco.

En efecto, si se prescinde del significado amplísimo con que se emplea la voz "constitución", en clara analogía con lo que sucede en las ciencias biológicas, en relación con las estructuras fundamentales de organización de las instituciones estatales (la llamada *Constitución en sentido institucional*), debe tenerse presente que dicha expresión suele ser examinada cuando menos respecto a tres contenidos jurídicos claramente diversos; si bien todos vinculados al concepto de "ley fundamental".¹

Primero. En un primer sentido, que puede definirse como *sustancial* (u *objetivo*), el término "constitución" pretende indicar el conjunto de normas jurídicas fundamentales, escritas o no escritas, que establecen la estructura esencial del Estado. Por tanto, todos los Estados tienen una *Constitución en sentido sustancial*, ya que inclusive en aquellos como la Gran Bretaña, donde las normas escritas subsistentes en la materia son muy escasas e inorgánicas, pueden agruparse en este sentido un cierto número de preceptos legislativos, reglamentarios y consuetudinarios, idóneos para trazar el ordenamiento esencial del Estado.

Segundo. Muy distinto es, por el contrario, el significado de *constitución* entendida en sentido *formal*, en cuanto con ella se pretende designar sólo todas las normas jurídicas diversas de las legislativas ordinarias, a causa de su procedimiento de elaboración más difícil, más solemne y más am-

plio. En otras palabras, las normas mencionadas, en vez de ser formuladas por los órganos legislativos ordinarios por medio de su procedimiento acostumbrado de trabajo, son expedidas ya sea por órganos especialmente constituidos (*asambleas* electas con tal finalidad y comúnmente calificadas como *constituyentes*; cuerpo electoral interpelado necesariamente mediante referéndum, etc.), o bien por los órganos legislativos ordinarios, pero con procedimientos más elaborados y complejos (los llamados *procedimientos dificultados*, tales como reuniones de las dos cámaras en sesión conjunta, necesidad de mayorías particularmente calificadas en cada una de ellas; aprobación reiterada en el periodo o en posteriores legislaturas, etc.). Se llega, así, a contraponer el *poder legislativo ordinario al poder constituyente o de revisión constitucional*.

De la distinción anteriormente expresada se deriva, además, la difundida diferenciación entre las *constituciones rígidas* (o, con mayor exactitud, modificables sólo con los procedimientos más complejos antes mencionados) y las *constituciones flexibles* (cuando todas las *normas constitucionales sustanciales* son modificables por medio del procedimiento legislativo ordinario). Finalmente, es claro que, en el primer caso, surge también la posibilidad de ejercer un adecuado *control de constitucionalidad de las leyes ordinarias*, al autorizar a los órganos de la jurisdicción ordinaria o a una jurisdicción constitucional especial de naturaleza político-jurídica para negar la aplicación o anular, con eficacia general, las leyes ordinarias que contradigan alguna norma formalmente constitucional.

Puede precisarse desde ahora que la gran mayoría de las *constituciones* de los Estados contemporáneos son *rígidas* —aun cuando varían notablemente, en los casos particulares, las dificultades de los procedimientos establecidos para su revisión—, pues debe tenerse en cuenta de manera especial el hecho de que los mismos motivos que por costumbre llevan a traducir en normas escritas y precisas las reglas fundamentales de la convivencia social (las llamadas *constituciones escritas*) impelen también a conferirles una eficacia mayor que la que corresponde a las leyes ordinarias. No siempre, por el contrario, han sido aceptados los sistemas de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las referidas leyes ordinarias, en homenaje al principio tradicional de la soberanía del Parlamento. Sin embargo, por ejemplo, las *Constituciones* más recientes de Europa occidental (Francia en 1946 y 1958, si bien en forma atenuada; Italia en 1947; Alemania Federal en 1949; Portugal en 1976-1982; España en 1978, etc.) han acogido esta institución, que por el contrario ha sido rechazada hasta ahora por los *Estados socialistas*, con las únicas excepciones de Yugoslavia en 1963 y 1974 y Checoslovaquia en 1968 (pero esta última sólo en el papel), así como algunas innovaciones recientes pero moderadas de carácter constitucional efectuadas en esta materia en Hungría y Polonia.

Tercero. Es necesario mencionar un último significado que asume el término *Constitución*, empleado esta vez con C mayúscula, cuando con

el mismo se quiere indicar expresamente *un acto normativo particular y solemne que contiene la mayoría de las disposiciones sustanciales de carácter constitucional*. En este aspecto se suele hablar con frecuencia de *Constitución en sentido documental*, para poner el acento en el hecho de que la expresión *Constitución* coincide con el documento específico que contiene las disposiciones más esenciales.

Este acto normativo solemne toma en el siglo pasado el nombre de *Carta*, cuando es concedida u otorgada (este último vocablo tomado del francés *octroyé*) por el soberano anteriormente absoluto, como, por ejemplo, el Estatuto Albertino del Reino de Cerdeña de 1848, o bien cuando ha sido redactado por una asamblea pero posteriormente aceptado por el monarca (con lo cual asume casi la naturaleza de un *pacto* entre el rey y el pueblo, como ocurrió con la Carta francesa de Luis Felipe de 1830), y de *Constitución* —en sentido estricto— si, por el contrario, es redactada y aprobada por una asamblea electa, ya sea que se confirme o no por referéndum del cuerpo electoral en conjunto.

Los dos últimos significados indicados, es decir, la *Constitución en sentido formal* y la de *sentido documental*, no se identifican siempre de manera exacta, pero presentan muchos aspectos comunes y algún ejemplo podrá ilustrar la situación mucho mejor que una larga explicación teórica. En la Italia monárquica, el Estatuto de 1848, que era un acto solemne y ciertamente bien diferenciado de las otras leyes, se presentaba sin duda como una *Constitución en sentido documental*, pero aún no daba lugar a una *Constitución en sentido formal* (que solamente surgió en Italia hasta 1947), ya que dicho Estatuto no señalaba ningún procedimiento especial para su reforma y, en consecuencia, se consideró que su texto podía ser modificado inclusive por medio de leyes ordinarias, lo que de hecho ocurrió en varias ocasiones. Pero tampoco en la Italia republicana actual la *Constitución en sentido documental* se identifica con la de *sentido formal*, ya que en la segunda entran, además del documento aprobado por la Asamblea Constituyente el 22 de diciembre de 1947, también otras varias *leyes formalmente constitucionales*, entre las cuales pueden recordarse, por ejemplo, los estatutos de las cinco "regiones de estatuto especial" y las tres leyes sobre la Corte Constitucional, de 1948, 1953 y 1967.

Puede por último destacarse, para trazar mejor la variedad de situaciones ofrecida por la realidad de los ordenamientos estatales, que en la Francia de la Tercera República, donde hasta 1940 había subsistido un particular *poder de revisión constitucional*, formado por las dos cámaras reunidas en Versalles en Asamblea Nacional, lo que dio origen a una *Constitución en sentido formal*, no había, sin embargo, una verdadera *Constitución en sentido documental*, en virtud de que existían únicamente tres *leyes formalmente constitucionales*, expedidas en el curso de 1875, sin un acto solemne y fundamental en el cual se determinaran todos los lineamientos esenciales de la estructura estatal.²

Debe, finalmente, recordarse que en el curso de los decenios anteriores al estallido de la Revolución francesa, a finales del siglo XVIII, periodo que corresponde, en general, a la afirmación en Europa de las doctrinas del liberalismo clásico, el término *Constitución* asumió un *significado histórico-político muy preciso*, ya que indicaba los solemnes textos legislativos que acogieron los principios esenciales de las citadas doctrinas en relación con la estructura y el funcionamiento del Estado. Lo anterior nos puede explicar el motivo por el cual en esos años se solía hablar de *Constituciones* y de *Estados constitucionales*, y también de *constitucionalismo*, expresiones a las que se confería el mencionado contenido político preciso. Esto puede deducirse de la conocida afirmación contenida en el artículo 16 de la Declaración francesa de 1789, en el cual se precisaba que "toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution", en tanto que resulta evidente que cuando los patriotas de varios estados italianos luchaban por una Constitución ante sus soberanos antes absolutos en los primeros decenios del siglo XIX, no exigían de ellos una simple *Constitución escrita* (o *documental*) o una *Constitución en sentido formal*, sino un solemne acto normativo, que, al introducir las doctrinas liberales de la época, instituyese los órganos parlamentarios representativos y garantizara a los ciudadanos un *minimum* de los derechos públicos subjetivos, con lo cual se limitaba la autoridad real, anteriormente absoluta. Pero es claro que si el mencionado significado político particular se ha tenido presente en el terreno histórico para explicar afirmaciones y sucesos que de otra manera no serían comprensibles, en la actualidad el mismo aparece superado por la evolución de los tiempos, que no admiten la cristalización, en forma absoluta, de esquemas típicos en esta delicada materia.

Asimismo, puede ser oportuno mencionar brevemente el concepto, muy difundido en la doctrina del derecho público italiano más reciente,³ que aproxima en ciertos aspectos la *Constitución en sentido material* a lo que otros autores llaman *régimen político*. Tales *Constituciones en sentido material*, en la concepción predominante en la actualidad en Italia, pretenden indicar el conjunto de elementos de organización necesarios para la subsistencia de un Estado determinado, es decir, la específica comunidad social que está debajo del orden normativo, en cuanto se le considera ordenada según un mínimo de elementos de organización (*fuerza política*) idóneos para presentarla dotada de una actividad dirigida hacia un fin particular (*fin político*).

La *fuerza política* y el *fin político* se presentarían, por tanto, como los elementos fundamentales de la concepción mencionada, y su cambio, en época posterior a aquella de la adopción de una determinada *Constitución en sentido formal*, podría determinar una clara y amplia separación entre la misma y la *Constitución en sentido material*, entendida en este aspecto. Así, la desaparición de las *fuerzas políticas* que concurrieron para determi-

nar la aprobación de las mencionadas normas escritas y la elección de *fin-nes políticos* diversos de aquellos que la habían originado, conducirían necesariamente a la falta de aplicación de facto de las normas mencionadas, sustituidas por la práctica y las costumbres que se encuentren en armonía con las nuevas fuerzas y los nuevos fines políticos imperantes, fenómeno que en parte ha ocurrido en la República Italiana entre 1947 y la época actual, causando la bien conocida falta de aplicación parcial del texto escrito de la Constitución aprobada aquel año.

La noción antes resumida ha sido utilizada ampliamente por muchos de los actuales escritores italianos de derecho público, pero también es combatida y rechazada por otros tratadistas, especialmente en cuanto a su pretendida naturaleza jurídica. De cualquier manera, esta orientación se tiene en cuenta, ya sea cuando justamente se dirige a introducir el elemento finalista o programático en el estudio jurídico de las instituciones constitucionales, o bien cuando destaca correctamente el hecho de que los textos constitucionales sólo pueden mantener su completa validez si son sostenidos de manera adecuada por las diversas fuerzas políticas que actúan en la comunidad nacional.

62. Es preciso, ante todo, recordar que todas las *Constituciones escritas* de la época moderna son relativamente recientes, ya que no se remontan más allá de la época de las revoluciones norteamericana y francesa.⁴ Sólo la Gran Bretaña, entre todos los Estados contemporáneos, constituye, en un cierto sentido, la excepción a esta regla, pues presenta, al lado de un número considerable de normas consuetudinarias, con frecuencia provenientes del medievo, numerosas leyes ordinarias en materia constitucional promulgadas en los últimos decenios, así como varios actos normativos solemnes de edad muy remota, como la *Magna Carta* de 1215, el *Bill of Rights* de 1689 y la *Act of Settlement* de 1701.

Ahora bien, las numerosas *Constituciones escritas* mencionadas, surgidas en el mundo de los años próximos a 1787 hasta la actualidad, pueden agruparse con bastante facilidad en una serie concatenada y sucesiva de "ciclos constitucionales". Por tanto, en las páginas siguientes examinaremos, en varias síntesis precisas, 10 de estos "ciclos", con la advertencia de que también las Constituciones contemporáneas que tienen su origen en los primeros de los "ciclos" mencionados han sufrido tantas modificaciones posteriores (formales y no formales), que se presentan en nuestros días caracterizadas por aspectos muy similares a los de otras Constituciones de creación mucho más reciente.

Esa evolución constitucional puede ser subdividida esencialmente en dos grandes periodos, que se distinguen, el primero, A) por la adhesión de los diversos textos constitucionales a los principios y las doctrinas que han caracterizado el llamado "constitucionalismo clásico" (apartado 9), mien-

tras el segundo, por el contrario, B) está señalado por textos inspirados en concepciones políticas notoriamente distintas a las "formas de Estado" de la época contemporánea que hemos visto (apartado 10).

En consecuencia, desde este momento es posible anticipar que en el primer periodo, A) que va desde 1787 hasta 1918, se han sucedido, en un desarrollo progresivo y por medio de su realización fácilmente perceptible, cinco "ciclos" que comprenden, respectivamente, las *Constituciones*: a) *revolucionarias del siglo XVIII* (1787-1799); b) *napoleónicas* (1799-1815); c) *de la Restauración* (1815-1830); d) *liberales* (1830-1848), y e) *democráticas* (1848-1918). En tanto, en el segundo periodo B) los "ciclos" son igualmente cinco, pero se desenvuelven con frecuencia sobrepuestos los unos a los otros durante los mismos periodos, en relación con el hecho de que las Constituciones referidas hubiesen sido adoptadas por Estados: a) *de democracia clásica*, con dos series sucesivas de *Constituciones*, que surgieron a continuación de la primera y la segunda guerras mundiales, respectivamente, o sea, las *de tipo democrático racionalizado*, de 1919 a 1937, y las *de tipo democrático-social*, de 1946 en adelante; b) *autoritarias*; c) *socialistas*, y d) *del llamado Tercer Mundo*, o sea, de países en vías de desarrollo.

Se advertirá con posterioridad, en relación con el segundo periodo, que las Constituciones de los *Estados de democracia clásica* son muy numerosas y con una continua distribución en el tiempo; que las de los *Estados socialistas*, con la única excepción de la Constitución federal de la URSS, son todas posteriores a la segunda Guerra Mundial; que las de los *Estados autoritarios* son muy escasas —pero en plena coherencia, por otra parte, con los principios doctrinales que informan los mencionados Estados— y su contenido ha sido superado en la época presente; y que, finalmente, las de los *Estados del Tercer Mundo*, no obstante que generalmente copian las normas de los de democracia clásica, y sólo por excepción los esquemas de los socialistas, revisten, sin embargo, un valor más que nada de carácter formal, ya que en esos países la realidad de la vida constitucional es necesariamente muy distinta de las disposiciones escritas.

Puede objetarse que los "ciclos" mencionados encuentran su desarrollo esencialmente en Europa, por derivar precisamente de sucesos históricos y de situaciones políticas específicamente europeos, pero es fácil responder que, por lo que concierne al primer periodo, la evolución constitucional tuvo lugar casi en exclusiva en el ámbito de los Estados del Antiguo Continente, si se exceptúan, por un lado, la serie de las Constituciones presidenciales de América Latina, todas ellas derivadas del modelo norteamericano de 1787, y, por el otro, las escasas y aisladas Constituciones surgidas en los Estados de la Commonwealth y en algunos países asiáticos, como la de Japón de 1889 y la de China de 1911. En efecto, únicamente en el segundo periodo el movimiento de propagación de las constituciones escritas se ha extendido cada vez más en los continentes fuera de Europa, y además lle-

gó a coincidir, en la última posguerra, con el fenómeno imponente de la "descolonización" (apartado 14). Así, es suficiente pensar que, por ejemplo, al iniciarse el siglo, no existían en África sino dos Constituciones en sentido estricto, la presidencial de Liberia de 1847 y la parlamentaria de la Unión Sudafricana de 1909, entonces simple colonia autónoma británica, mientras que en la actualidad todo Estado independiente, de los casi 40 que existen en ese continente, tiene su texto constitucional.

Ahora bien, el breve vistazo a cada uno de los "ciclos" de Constituciones, que debe agregarse a las indicaciones expuestas con amplitud en la Primera Parte de este libro, en relación con las diversas "formas de gobierno", nos permitirá llegar al examen sistemático de las características esenciales de las Constituciones contemporáneas, tarea que será desarrollada en el siguiente capítulo con un conocimiento más pleno de los respectivos supuestos históricos y ambientales. Al mismo tiempo, debe precisarse que se han llegado a delinear las características mencionadas por medio de una serie progresiva de aportaciones, que se integran paulatinamente las unas con las otras en construcciones más complejas, cuando menos hasta el momento en el cual se han separado, de la serie original que todavía sigue desarrollándose en Europa occidental, América, África, Oceanía y varios Estados de Asia, las ramas de las Constituciones socialistas, aún en continua evolución, y las autoritarias, que en nuestros días están privadas de todo aliento vital.

63. A) No es éste el lugar adecuado para señalar las notas típicas que han caracterizado la evolución del llamado "constitucionalismo clásico", en virtud de que esa tarea ya ha sido efectuada en la Primera Parte de este trabajo (apartado 9), por lo que ahora recordaremos únicamente los principales textos constitucionales que de manera paulatina han proporcionado la concreción visible a la citada evolución, indicando las derivaciones y conexiones respectivas.

a) El primer "ciclo" de las Constituciones del periodo que se examina, o sea, el de las *Constituciones revolucionarias del siglo XVIII*, se inició en Norteamérica, como es bien sabido, con la Declaración de Independencia de 1776, en la cual, por primera vez en la historia de la humanidad, se enunciarón algunas afirmaciones de carácter universal sobre el derecho de todo pueblo a autogobernarse. Esta Declaración fue seguida muy pronto por varias Constituciones formuladas en las ex colonias británicas, con una progresión cauta y meditada, que culminó, en 1780, con la adopción de un texto de este género por parte de Massachusetts, con el cual el número de ordenamientos constitucionales se elevó a 13. Entre tanto, habían sido aprobados en 1777 los insuficientes "Artículos de la Confederación", destinados a transformarse en el primer texto constitucional federal moderno sólo hasta 1787, en el curso de la Convención de Filadelfia, para entrar en vigor en 1789.

Pero es forzoso reconocer que la Constitución federal norteamericana sólo tuvo repercusiones directas en el mundo hasta varios años después, por ejemplo cuando, durante la primera mitad del siglo XIX, las posesiones españolas de América Latina obtuvieron su independencia tras luchar encarnizadamente contra las tropas enviadas por la Madre Patria, y se inspiraron en el modelo estadounidense, ya sea en cuanto a la forma de gobierno presidencial o respecto al orden federal del Estado. Sin embargo, la tumultuosa sucesión de textos constitucionales de las nuevas repúblicas hasta la época presente, con motivo de sus particulares situaciones ambientales, recordadas brevemente en su oportunidad (apartado 23, a), impide abordarlos con más detalle.

Conviene, por otra parte, tener presente que las formulaciones acogidas en las Constituciones norteamericanas entre 1776 y 1787 eran ciertamente bien conocidas por varios de los más autorizados exponentes de los sucesos revolucionarios franceses, que estaban precisamente por iniciarse, acontecimientos que en el curso de algunos decenios sacudieron las bases de todos los ordenamientos estatales de la Europa centro-occidental. También cabe agregar ahora que tanto los acontecimientos revolucionarios norteamericanos como los franceses, poco tiempo después, aparecieron como la consecuencia final de un largo proceso evolutivo en las instituciones de gobierno de la isla británica, así como del profundo movimiento reformista en el campo político iniciado en Francia por escritores de la Ilustración.

De cualquier manera, por lo que se refiere a Francia, es necesario recordar que entre 1789 y 1799 se expidieron los siguientes textos fundamentales:

Primero. La "Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano" de 26 de agosto de 1789, que fue después incorporada, a manera de "Preámbulo", a la Constitución, entonces monárquica, de 3 de septiembre de 1791. Esta Constitución tuvo una vida accidentada en Francia, pero inspiró, en su intento de insertar la monarquía constitucional sobre nuevas instituciones representativas, a los constituyentes de Cádiz cuando formularon la Constitución española de 1812, modelo que fue posteriormente invocado en Italia en los motines de 1821 y que tuvo éxito mucho más duradero en la Constitución de Noruega de 1814, todavía sustancialmente en vigor.

Segundo. Dos Constituciones no aplicadas concretamente, pero de gran importancia en la historia de las doctrinas políticas, fueron la de los girondinos, expedida en vano en febrero de 1793, y la de los jacobinos, adoptada el 24 de junio del mismo año y pronto nulificada por la dictadura de la Convención y su Comité de Salvación Pública. Los "derechos sociales" que por vez primera fueron enunciados en esa ocasión en un texto legislativo, en la forma, por ejemplo, del "derecho al trabajo" o "a la instrucción", tuvieron que esperar más de un siglo para ser nuevamente consagrados, aun

cuando con mayor amplitud, en la Constitución alemana de Weimar de 1919.

Tercero. Finalmente, como fruto de un compromiso entre los monárquicos y los jacobinos más moderados, unidos después del derrocamiento del Terror en los días del Termidor (27 de julio de 1794), fue adoptada la Constitución del Directorio (22 de agosto de 1795), con su fórmula singular de gobierno colegiado, que fue acogida también en las diversas repúblicas creadas por los victoriosos ejércitos revolucionarios franceses en Italia, Holanda y Suiza y destinada posteriormente a revivir parcialmente en este último país, en sus ordenamientos adoptados después de 1848.

b) Pero entonces el terreno estaba listo para las *Constituciones napoleónicas*. A la del Consulado de 13 de diciembre de 1799 (con tres cónsules; entre los cuales Napoleón asumía la calidad de primer cónsul), siguió el Senado-consulta de 1802, que nombró a Napoleón cónsul vitalicio, y, finalmente, la de 1804, que estableció el Imperio. Pero el Primer Imperio fue derribado muy pronto, a 10 años de distancia, y con él cayeron los diversos reinos —generalmente dotados de Constituciones especiales— creados por el despotismo napoleónico a través de Europa; y en vano, en 1815, el Acta Adicional a las Constituciones del Imperio hizo el intento de reconstruirlo por medio de una democratización parcial de sus instituciones. Este último documento fue expedido durante los 100 días de la empresa de restauración realizada por Napoleón a su regreso a Francia desde la isla de Elba. Tampoco el Segundo Imperio de Napoleón III, de orientación autoritaria entre 1852 y 1860 y después con tendencias más liberales hasta 1870, llegó a conseguir una estabilidad efectiva.

A la caída del Directorio, la Gran Revolución se tradujo en un fracaso en el ámbito constitucional, ya que si bien destruyó las instituciones, entonces vigentes, del *ancien régime*, no llegó a sustituirlas con otras sustancialmente vitales. Así, la burguesía, en su temor de que la restauración de la monarquía tradicional menoscabase las conquistas que había alcanzado en esos años —entre ellas, en especial, el principio de igualdad ante la ley—, en un primer momento apoyó decididamente el autoritarismo de Napoleón, pero después lo dejó caer, cuando éste trató de institucionalizar de manera permanente su poder absoluto y, además, al obstinarse en una serie siempre renovada de extenuantes campañas bélicas.

Sin embargo, las artimañas utilizadas a este propósito por Napoleón ofrecieron muchos años después no pocas enseñanzas a los gobernantes de los *Estados autoritarios*, mostrándoles cómo podían disfrazar de adhesión democrática el arbitrio del jefe. De ello se pueden señalar, como ejemplos: la abolición de las elecciones y su sustitución por una simple serie de designaciones, es decir, las llamadas *listes de confiance*, antiguas precursoras, en esencia, de las "propuestas" usadas ampliamente a este respecto por el régimen fascista italiano; la multiplicación de las asambleas parlamentarias con el propósito de debilitarlas, aun cuando las funcionales subdivi-

siones de tareas entre las mismas facilitó la realización de las grandes reformas legislativas de Napoleón (al respecto podemos señalar el *Consejo de Estado*, que preparaba las leyes; el *Tribunado*, que las discutía sin votarlas; el *Consejo Legislativo*, que las aprobaba sin discutir las; y el *Senado*, que controlaba únicamente su constitucionalidad), y el ejecutivo fuerte, apoyado en plebiscitos populares, que con una sola pregunta tenían por descontado el éxito, muy similares a los utilizados por el general De Gaulle en la Francia de la Quinta República.

Es necesario, por otra parte, reconocer que si bien en el terreno constitucional tales instituciones no fueron ciertamente portadoras de consecuencias fructíferas, son muy diferentes los resultados obtenidos por las innovaciones napoleónicas en el sector administrativo y en la legislación civil. En efecto, en buena parte de Europa encontraron realización duradera y satisfactoria: el Consejo de Estado como supremo órgano de consulta y de jurisdicción administrativa; las administraciones locales electivas, pero controladas por los prefectos, directamente dependientes del gobierno central; el Código Civil, y la creación de los jueces de carrera, dotados de independencia frente al ejecutivo.

También debe considerarse el principio de igualdad jurídica de todos los ciudadanos, irrevocablemente confirmado en los años del periodo napoleónico, como el fruto más apreciable de la Gran Revolución de fines del siglo XVIII, aun cuando dicha igualdad no se afirmó de manera permanente en el ámbito económico-social, sino en los textos constitucionales formulados después de la primera y, con mayor fuerza, luego de la segunda Guerra Mundial.

c) Pero también las *Constituciones legitimistas de la Restauración* (surgidas entre 1815 y 1830) llevaron no pocas aportaciones sustanciales a la evolución de los ordenamientos estatales europeos. Si bien el "legitimismo" fue querido por Talleyrand para salvar a Francia, devolviéndole las fronteras de 1790, y más tarde apoyado válidamente por el zar Alejandro I y por Metternich con simples propósitos conservadores, no se retornó integralmente al *ancien régime*, salvo en Italia, España y Austria.

En efecto, la Constitución de Suecia de 1809 —redactada por el *Riksdag* en vía de compromiso, pero posteriormente aceptada por Carlos XIII, el que pronto fue sustituido en el trono por el tráfuga mariscal napoleónico Bernadotte— puede considerarse como la primera manifestación de una nueva orientación que resultó tan vital, que pudo subsistir hasta 1974, aun cuando reformada en numerosas ocasiones e integrada con otras normas constitucionales. En la misma dirección puede señalarse la Constitución francesa de 1814, con una Cámara de Diputados electivos, y otra de los Pares, de nombramiento real; y, finalmente, varias Constituciones de los Estados alemanes adoptadas después del establecimiento de la Confederación Germánica el 8 de junio de 1815 (que contaba entonces sólo con 38 Estados miembros, comprendidas cuatro ciudades libres, frente a los 355

pequeños Estados de 1648, época del Tratado de Westfalia), todas las cuales acogieron varias instituciones nuevas, destinadas a desarrollarse fructíferamente en los decenios posteriores.

Así, por ejemplo, aun cuando casi todas las Constituciones mencionadas fueron simplemente *octroyés* por los soberanos respectivos, sin embargo, por un lado, las propias *monarquías* no se presentaban como *absolutas*, sino más bien como *limitadas* —y destinadas, por tanto, a desarrollarse más tarde (salvo en los Estados alemanes, en los cuales sobrevivieron en esa forma hasta 1918) primero como *monarquías constitucionales puras*, y después como *parlamentarias*—, en tanto que, por otra parte, casi todas habían establecido dos cámaras legislativas al lado del soberano, si bien, por regla general, sólo una de ellas era electiva y siempre se basaba en un sufragio notablemente restringido; finalmente, permaneció en vigor el principio de la igualdad jurídica de los ciudadanos, y, además, no desaparecieron por completo los “derechos de libertad”, de los cuales se había hablado tanto en los años de la Revolución.

d) Ya hemos visto cómo el “legitimismo” transformó los viejos reinos absolutos en “autocracias constitucionales”, y en la Gran Bretaña en una “aristocracia constitucional”, pero la clase burguesa no estaba ciertamente satisfecha con semejantes resultados, aunque fuesen apreciables política o socialmente, en cuanto pretendía conquistar el poder de manera mucho más exclusiva. Así, entre 1830 y 1848, aparecieron aquí y allá en Europa *Constituciones* inspiradas cada vez más en las doctrinas *liberales*.

Por ejemplo, en Francia, la Carta de Luis Felipe, expedida en 1830, representó una primera solución de compromiso, ya que reformó simplemente el ordenamiento aceptado en 1814, pero con distinto espíritu, ya que pretendía hacer funcionar la forma monárquica en sentido parlamentario, al rebajar al mismo tiempo los requisitos para el empadronamiento electoral. La afirmación política de la alta y de la media burguesía encontraba, sin embargo, un límite y una oposición —precursora de graves desarrollos posteriores— en la rápida formación de un miserable proletariado obrero, el que intentaría muy pronto afirmar sus exigencias vitales en los motines de 1848, que desembocaron en la adopción de la Constitución presidencial del mismo año, traicionada poco tiempo después con la elección del príncipe Bónaparte al cargo supremo del Estado.

En la Gran Bretaña, entre tanto, la *Reform Act* de 1832 amplió notablemente el sufragio y redistribuyó en forma más equitativa los asientos de la Cámara de los Comunes entre los varios colegios, volviendo, así, más representativa a la propia Cámara, la que se adecuó posteriormente a las profundas transformaciones sociales producidas en el país por la “Revolución industrial” mediante las leyes electorales de 1867, relativa a los obreros de las ciudades, y de 1884, para los trabajadores agrícolas de los condados.

Pero fue en Bélgica, durante 1830-1831, donde el legitimismo sufrió un golpe verdaderamente mortal, con la separación revolucionaria del Reino

de Holanda, la afirmación de la soberanía popular y el llamado del mismo pueblo, por decisión espontánea, a una nueva dinastía de estirpe germánica para que reinara en el país. La Constitución de 7 de febrero de 1831 afirmó, en efecto, que "tous les pouvoirs émanent de la Nation" y que "le Roi a seulement les pouvoirs qu'ils lui sont attribués"; instituyó dos cámaras electivas; dedicó todo un *título* (el II) a "los derechos de los ciudadanos", y permitió, en consecuencia, la aplicación inmediata del sistema de la forma parlamentaria de gobierno (el cual ya funcionaba, por otra parte, como hemos visto en los apartados 17 y 24, en la Gran Bretaña en los últimos decenios del siglo anterior).

La Constitución belga representó en los años posteriores el modelo para toda una amplia serie de nuevas o renovadas monarquías, especialmente en la segunda mitad del siglo XIX. A este modelo se vincularon, además, la Constitución prusiana de 1848-1850, que a su vez sirvió de inspiración a la del lejano Japón de 1889; la del Reino de Cerdeña de 1848, el llamado Estatuto de Carlos Alberto, que perduró por cerca de un siglo en Italia; y también las Constituciones expedidas por los nuevos Estados que paulatinamente surgieron en la península balcánica entre las ruinas del Imperio otomano, como las de Grecia de 1864, 1911 y 1952, Rumania de 1866 y 1923 y Bulgaria de 1881, 1893 y 1911.

En cuanto a Italia, como ya se ha dicho, de las numerosas Constituciones otorgadas por los diversos soberanos en el curso de 1848, únicamente el Estatuto Albertino sobrevivió a los acontecimientos militares que determinaron la victoria de Austria y que retardaron la unificación del país hasta los años de 1859-1861. Pero la "elasticidad" del texto del Estatuto fue tal, que admitió, por medio de su casi inmediato desarrollo en sentido parlamentario, su extensión a toda la península y la eficacia de su funcionamiento posterior, cuando menos hasta el advenimiento del fascismo en octubre de 1922.

e) A partir de la segunda mitad del siglo XIX y hasta los primeros años del XX se sucedieron en Europa numerosas *Constituciones*, que se pueden definir brevemente como *democráticas* en cuanto estaban dirigidas a la admisión progresiva en el poder de todas las clases sociales, a través del juego combinado de la extensión del sufragio —hasta alcanzar el universal— y la actuación escrupulosa de las reglas del sistema parlamentario de gobierno.

En Francia, como se ha observado anteriormente, el cambio democrático que se inició tal vez con audacia excesiva en 1848 al adoptarse la Constitución presidencial de 4 de noviembre, sufrió tropiezos con posterioridad, durante los 20 años del Segundo Imperio, hasta encontrar finalmente su pleno coronamiento sólo con las mencionadas tres leyes constitucionales de 1875, formuladas por la Asamblea Nacional de la Tercera República. Dichas leyes rigieron el país hasta la reforma autoritaria efectuada por el mariscal Petain en 1940, después de la firma del armisticio con la Alema-

nia nacionalsocialista, por lo que las propias leyes dieron lugar, así, al mayor periodo de vigencia de un sistema constitucional en tierra francesa (70 años) de la época moderna.

También en la Gran Bretaña la evolución en sentido democrático completó su curso durante esos años, al reducir con la primera *Parliament Act* de 1911 las atribuciones de la hereditaria Cámara de los Lores, ordenamiento reformado posteriormente y con mayor vigor por la segunda ley de 1949, al otorgarse el sufragio universal en 1918, el que finalmente fue extendido a todas las mujeres en 1928. En aquellos mismos años, como ya se ha expresado (apartado 27), antes aún de que el *Estatuto de Westminster* reconociera una plena independencia a todos los llamados *dominios* del Imperio, se otorgaron, por medio de distintas y específicas leyes del Parlamento londinense, Constituciones a las principales colonias autónomas con fuertes núcleos de pobladores anglosajones, como por ejemplo Canadá en 1867, Australia en 1900 y Sudáfrica en 1909.

En el mismo "ciclo constitucional" se puede, además, hacer entrar los textos adoptados por Dinamarca en 1849, 1866 y 1915, Holanda en 1887 y Luxemburgo en 1848, 1868 y 1919, en tanto que España y Portugal sufrieron acontecimientos constitucionales muy agitados, y el Imperio ruso, que había permanecido en un estado de retraso político absoluto durante todo el siglo XIX, sólo después de los motines revolucionarios de 1905 terminó por adoptar una reforma moderada, al establecer la Duma, electa por sufragio restringido, y un Consejo del Imperio designado por el zar. También en los Balcanes se realizó de manera paulatina una democratización, aun cuando modesta, de los regímenes políticos.

En el último ciclo de *Constituciones democráticas* es necesario, por otra parte, insertar con posterioridad y reunidas en una subcategoría en sí misma algunas *Constituciones federales* específicas, expedidas en Suiza y Alemania en el curso de la segunda mitad del siglo XIX. Esta tendencia federalista se vio reforzada también en Europa después de la victoria de los sostenedores del poder central en la guerra civil norteamericana de 1861-1865, pero no alcanzó a imponerse en los dos grandes imperios plurinacionales de la época, el otomano —con sus Estados vasallos musulmanes en el Medio Oriente y África del Norte y cristianos de los Balcanes— y el de los Habsburgo, el cual se limitó a configurar una *unión real* entre Austria y Hungría con el *Ausgleich* (acuerdo) de 1867. Estos imperios se resquebrajaron cada vez más debido a vigorosas aspiraciones nacionales, y terminaron por pulverizarse al finalizar la primera Guerra Mundial.

En Suiza, por el contrario, la Confederación de 1815 fue sustituida, por medio de la Constitución de 1848, por un Estado federal más sólido, reformado posteriormente por la sustancial revisión de 1874, que entre otros aspectos llenó al prolongado "vacío judicial" que había subsistido en el anterior ordenamiento federal, al reorganizar el Tribunal Federal de Lausana, al cual se agregó en 1914 un Tribunal Federal Administrativo.

En Alemania, igualmente, el movimiento que tendió a la unidad nacional se desarrolló siempre de acuerdo con los esquemas del federalismo, al transitar de la Confederación de 1815, con su Dieta en Francfort, entonces dominada por Austria, al fracasado intento de adopción de la Constitución democrática de Francfort, de 28 de marzo de 1849; poco después el *Nord-deutsches Bund* (Federación del Norte de Alemania) de 1867, formada por Bismarck tras la guerra victoriosa contra Austria, hasta llegar al más sólido *Deutsches Reich* (Imperio alemán), constituido en Versalles el 16 de abril de 1871, al finalizar la guerra franco-prusiana, y que rigió al país, no obstante su anacrónica forma de gobierno constitucional pura, hasta la derrota bélica de noviembre de 1918, con la consiguiente abdicación del *Kaiser*.

64. B) Pero fue solamente a partir del fin de la primera Guerra Mundial cuando las nuevas Constituciones comenzaron a diferenciarse profundamente entre sí, primero en relación directa, en el ámbito de la vieja Europa, con un creciente antagonismo acentuado cada vez más entre los Estados: a) que permanecieron fieles a la democracia clásica, y aquellos b) atraídos paulatinamente por el modelo autoritario según el ejemplo italo-alemán, mientras permanecía casi aislada; c) la experiencia comunista iniciada en Rusia en 1917 y sin influencias sustanciales en los ordenamientos de los otros países europeos hasta terminar el segundo conflicto mundial, si se exceptúan algunos intentos infructuosos en los primeros años de la posguerra en Alemania, Hungría, etc., y, por el contrario, con el revés de la victoria franquista en la guerra civil española de 1936-1939. Después de la segunda Guerra Mundial, por el contrario, en tanto que tenía lugar una nueva serie, actualizada y mejorada, de textos constitucionales en los *Estados de democracia clásica* de Europa occidental, las Constituciones de tipo socialista encontraron amplia aceptación tanto en varios Estados de la Europa centro-oriental, los cuales fueron ocupados por las tropas soviéticas en su marcha hacia el oeste, como en el Extremo Oriente. Entre tanto, en los numerosos nuevos Estados surgidos especialmente en África por la "descolonización", d) se adoptaron varias Constituciones inspiradas en su mayoría en los ordenamientos de las ex potencias coloniales, aun cuando pronto fueron reformadas e influidas por las particulares circunstancias ambientales.

a) Al examinar las Constituciones expedidas en los *Estados de democracia clásica* desde 1919 hasta la actualidad, es conveniente analizar separadamente las dos series ya mencionadas de textos, que se elaboraron en la primera y en la segunda posguerras.

i) En efecto, entre 1919 y 1937 se expidieron numerosas *Constituciones democráticas racionalizadas*, pero su éxito práctico no resultó particularmente brillante.

Es necesario, al respecto, recordar, entre otros sucesos, que la primera Guerra Mundial tuvo como consecuencia también la desaparición de varios grandes imperios plurinacionales, como los de Austria, Alemania y Turquía, y, en ciertos aspectos, también el de Rusia, lo que dio lugar a la formación de numerosos pequeños Estados nacionales, que surgieron de sus ruinas, Estados que adoptaron generalmente gobiernos republicanos de democracia radical, con la única excepción del pequeño reino de Serbia, que se transformó en el más amplio reino plurinacional de Yugoslavia. Entre las nuevas *Constituciones democráticas racionalizadas* formuladas en los mencionados Estados de nueva formación podemos recordar las de Finlandia de 1919, los Estados bálticos de 1920-1922, Polonia de 1921, Checoslovaquia de 1920 y Yugoslavia de 1921 y 1931. También surgieron en los Estados vecinos, pero sólo pudieron subsistir por medio de modificaciones sustanciales, como las Constituciones de Alemania de 1919, Austria de 1920 (con las reformas posteriores de 1925 y 1929), Hungría de 1920 (con la prolongada y singular regencia del almirante Horthy) y Turquía de 1924, obra de Kemal Ataturk.

Por otra parte, dentro de este grupo deben considerarse las Constituciones de diversos Estados que habían salido victoriosos del gran conflicto, como los ordenamientos de Irlanda (que había adquirido su independencia) de 1922 y 1937, con un trasfondo social católico, y las de la Grecia republicana de 1927 y monárquica de 1935. Mientras tanto, algunos Estados que habían permanecido neutrales tuvieron, no obstante, que democratizar sus ordenamientos, como ocurrió, por ejemplo, en España, con la Constitución republicana de 1931, si bien con resultados claramente decepcionantes, que pronto condujeron a la insurrección armada y la guerra civil, que concluyó con la victoria militar del general Franco.

No es posible exponer aquí en detalle el contenido de las Constituciones mencionadas, pero bastará recordar que las mismas intentaron "racionalizar", en amplia escala, los mecanismos de gobierno, especialmente de tipo parlamentario, que se habían delineado paulatinamente en los Estados de Europa occidental, con frecuencia en la esfera de los hechos, durante los decenios anteriores. También aparecieron en los textos citados las primeras enunciaciones extensas de los "derechos sociales" al lado de las entonces tradicionales de los "derechos de libertad" y los "derechos políticos".

Conviene recordar, sin embargo, que varias de estas Constituciones se estimaron excesivamente teóricas, es decir, fueron más el fruto de elaboraciones doctrinales de gabinete que el resultado de apreciaciones concretas realizadas con apoyo en las exigencias de los diversos Estados en los cuales deberían ser aplicadas posteriormente. En cualquier caso, como es bien sabido, se habló abiertamente de "Constituciones de profesores", en cuanto varios ilustres constitucionalistas colaboraron en su redacción, como ocurrió con Preuss en la alemana de 1919, Kelsen respecto de la austriaca de 1920 y Posada con la española de 1931. Pero tal vez el éxito no siempre

feliz de su aplicación dependió, más que otra cosa, de las difíciles situaciones ambientales en las cuales debían funcionar; al respecto basta pensar en las condiciones de marasmo económico y profunda insatisfacción psicológica en la cual se encontraban los pueblos alemán y austriaco en los primeros años de la posguerra, o en la atormentada situación de malestar de España en 1931.

No pocas de las mencionadas constituciones, a pesar de la perfección técnica de sus textos, tuvieron una breve existencia al desembocar muy pronto en soluciones más o menos autoritarias, como ocurrió en Alemania en 1933, Austria en 1934, Polonia en 1935, España después de la guerra civil de 1936-1939, etcétera.

ii) Sin embargo, lo anterior no impidió que al terminar la segunda Guerra Mundial los constituyentes de Europa occidental, no ocupada por las fuerzas armadas soviéticas, se considerasen obligados a permanecer todavía fieles a los esquemas constitucionales clásicos, pero intentaron una actualización sustancial en el plano social, y una racionalización más equilibrada de las respectivas formas de gobierno parlamentario, al dar origen a una serie, todavía vigente, de *Constituciones de tipo democrático-social*.

Entre ellas pueden mencionarse, esencialmente, las de Islandia de 1944; Francia de 1946 y 1958, aunque esta última caracterizada por el acento autoritario que le imprimió De Gaulle; Italia de 1947; Alemania Occidental de 1949; Grecia de 1951 y 1975; Turquía de 1961, revisada en 1971 y en 1973-1974, y de 1982, y, finalmente, la de la España posfranquista de 1978. A las anteriores puede agregarse, en el Extremo Oriente, la Constitución de Japón de 1946.

Es bien sabido, sin embargo, y así se ha expresado en la Primera Parte de este trabajo, al examinar las diversas "formas de gobierno" contemporáneas, que la labor constitucional de todos los Estados antes mencionados prosigue todavía hoy en forma continua y profunda, en virtud del cambio incesante de situaciones económicas y de las complejas exigencias sociales, que obligan a una adecuación fatigosa y perenne de las instituciones vigentes y no permiten la existencia de ordenamientos permanentes.

b) En el periodo de entreguerras se comprobó que la oposición entre los *Estados de democracia clásica*, por un lado, y los *Estados autoritarios*, por el otro, no llevó generalmente a una elaboración de nuevos textos constitucionales en el ámbito de estos últimos, precisamente en virtud de que los mismos principios políticos y jurídicos que estaban en su base condujeron a una desvalorización de las garantías inherentes a las normas formalmente constitucionales. No existieron, en consecuencia, *Constituciones autoritarias*, cuando menos en el sentido documental, ni en la Italia fascista ni en la Alemania nacionalsocialista, y ni siquiera, en general, en los ordenamientos autoritarios menores y más efímeros que se manifestaron en esos años en varios países.

También en la península ibérica de la última posguerra, en la cual tanto Portugal como España permanecieron sustancialmente fieles a dichos esquemas (si bien atenuaron sus asperezas más irritantes), sus textos constitucionales, como hemos visto (apartados 59 y 60), tuvieron una importancia práctica muy reducida. En efecto, tanto la Constitución portuguesa, de tendencia corporativa, que estuvo en vigor entre 1933 y 1974, como las siete Leyes Orgánicas españolas que se escalonaron entre 1938 y 1967, por sí solas no estaban en posibilidad de mostrar las efectivas "formas de gobierno" que se practicaban en dichos países, debido a la notable separación, que se podía observar claramente, entre los preceptos escritos y la realidad de la vida constitucional.

c) Por el contrario, asumen en la actualidad considerable interés las *Constituciones socialistas* del mundo contemporáneo, en especial porque constituyen reproducciones visibles de los diversos grados de desarrollo, primero hacia la realización del socialismo, y después de la sociedad comunista, en los que de manera paulatina se han encontrado los diversos países a los cuales se refieren. Se ha estudiado con anterioridad (apartados 39-49) la rápida evolución del prototipo de la Unión Soviética, en la cual, después del primer texto constitucional de la República Rusa de 1918 y las sucesivas Constituciones federales de 1924 y 1936, la actual Constitución federal de 1977 no parece constituir todavía un punto de llegada definitivo en la transformación económico-social que se ha programado. También se destacaron los aspectos que actualmente establecen sensibles diferencias entre los restantes *Estados socialistas* (apartados 50-55).

Fueron examinados en esa ocasión de manera breve los diversos contenidos de las tres series constitucionales que han distinguido a los Estados socialistas de la Europa centro-oriental en la última posguerra; la primera, de 1945-1948, se caracteriza porque los textos respectivos son claramente provisionales, pues pretendieron injertar los nuevos contenidos en las viejas formas, como ocurrió, por ejemplo, en Checoslovaquia en 1945, Hungría en 1946, Polonia en 1947, etc. En la segunda serie, de 1948 a 1954, la imitación del modelo estalinista de 1936 se difundió ampliamente, con las Constituciones de Albania de 1946, Bulgaria de 1947, Hungría y Alemania Oriental de 1949, Polonia y Rumania de 1952, y sólo existían tendencias todavía de carácter occidental en el texto aprobado por Checoslovaquia en 1948. Una tercera etapa, finalmente se inició con el "deshielo" postestalinista en 1954, que condujo a las primeras Constituciones socialistas de carácter nacional, con los textos de 1960 en Checoslovaquia, complementado con la amplia ley constitucional de 1968; de 1965 en Rumania, revisado en 1986; de 1968 en Alemania Oriental, modificado en 1974; de 1971 en Bulgaria; de 1972 en Hungría, con varias modificaciones entre 1975 y 1983; y de 1976 en Albania y Polonia, esta última con varias reformas entre 1980 y 1983. Puede consultarse al respecto el cuadro 3 (apartado 50).

Debe considerarse aparte la evolución totalmente autónoma de Yugos-

lavia, con sus Constituciones de 1946, 1953, 1963 (modificada por las enmiendas de 1967, 1968 y 1971) y 1974 (reformada por ocho enmiendas en 1981). Es todavía más anómala la situación que ha distinguido las soluciones socialistas de los países asiáticos, en particular China, cuya Constitución de 1954, ampliamente superada por los acontecimientos sucesivos, ha sido sustituida por último, después de los textos de 1975 y 1978, por el más orgánico y sistemático de 1982. Finalmente, la República Popular de Cuba promulgó su primera Constitución de tipo socialista en febrero de 1976.

d) Por el contrario, requieren un examen más breve, desde el punto de vista de la investigación comparatista del derecho constitucional, las numerosas *Constituciones adoptadas*, especialmente en la última posguerra, en los *Estados del llamado Tercer Mundo*. Las condiciones de subdesarrollo económico y social de esos países, de las cuales ya se ha hablado ampliamente (apartado 14), confieren a los propios textos (en su mayoría imitados de modelos occidentales específicos, para ellos más próximos y familiares) una existencia en gran parte teórica o libresca, ya sea que se trate de las Constituciones de carácter presidencial de América Latina, de las de algunos Estados constituidos recientemente en la lejana Asia o de las todavía más actuales de países africanos franco o angloparlantes, de tipo predominantemente parlamentario pero también con fuertes tendencias presidenciales.

Si se quiere estudiar, en efecto, los ordenamientos constitucionales de esos países, la investigación debería ser dirigida esencialmente al funcionamiento concreto de sus instituciones constitucionales, y para ello se deben utilizar, por medio de un método crítico equilibrado, las aportaciones de la ciencia política y de las diversas disciplinas relativas a los distintos aspectos históricos, económicos y sociológicos de esas naciones.

65. Si se pretende trazar en pocas líneas un cuadro de conjunto de las Constituciones actualmente en vigor en el mundo, conviene sobre todo tranquilizar al estudioso que por ventura ha permanecido casi sorprendido y desorientado frente al gran número de textos constitucionales que se ofrecen a su investigación, y que corresponden actualmente y a grandes líneas al mismo número de Estados existentes, es decir, cerca de 170, como ya se ha señalado en varias ocasiones.⁵

En efecto, por medio de un examen más profundo, el reagrupamiento de las mismas Constituciones según las "formas de Estado" a las cuales se refieren empieza a aportar no pocos elementos de orden y claridad en un panorama aparentemente tan diverso y multiforme. A ello debe agregarse la consideración posterior de que —mientras las escasas *Constituciones de tipo autoritario* que subsistieron hasta hace pocos años no ameritan más que un estudio un tanto sumario y simplemente informativo, si se tiene en cuenta, además, su carácter transitorio— las *Constituciones de los Estados del Tercer Mundo*, que desde el punto de vista formal responden casi siem-

pre a esquemas occidentales, deben examinarse especialmente a través de una investigación extrajurídica de los elementos ambientales que deforman su estructura y su funcionamiento.

Quedan sólo, por tanto, y en posición de claro antagonismo, por un lado las *Constituciones de los Estados de democracia clásica*, y por el otro las de *los Estados socialistas*. Por ello resulta necesario, como se verá mejor en el capítulo siguiente, desarrollar el estudio de los diversos temas de investigación al examinar de manera paulatina primero un sector y después el otro, debido a las diferencias sustanciales que distinguen claramente las dos categorías mencionadas.

Si posteriormente se quisieran señalar algunos aspectos firmes en el campo cronológico en relación con las Constituciones actualmente en vigor en el mundo, esta determinación debe tener en cuenta, sobre todo, su distribución en los diversos continentes. En Europa, por ejemplo, la oposición mencionada entre *Constituciones de democracia clásica* y *Constituciones socialistas* corresponde geográficamente, en forma bastante exacta, a la distinción entre Europa occidental y la centro-oriental.

Por otra parte, si bien las *Constituciones de democracia clásica* aparecen actualmente muy similares todas ellas en cuanto a sus principios informativos más esenciales, resultan por el contrario muy diversas en lo que respecta a su origen histórico, ya que pueden subdividirse en tres grupos distintos: i) las que se remontan sustancialmente al siglo XIX: las de Noruega (1814), Bélgica (1831), Suiza (1848-1874), Luxemburgo (1848, 1868 y 1919) y Holanda (1887, si bien nacida, en realidad, en 1814 y reformada sustancialmente en 1983); ii) aquellas expedidas en la primera posguerra: las de Finlandia (1919), Austria (1920-1929) e Irlanda (1937); y iii) las de la última posguerra: las Constituciones de Islandia (1944), Italia (1947), Alemania Occidental (1949), Dinamarca (1953), Francia (1958), Chipre (1961), Malta (1964), Suecia (1974), Grecia (1975), Portugal (1976-1982), España (1978) y Turquía (1982).

Las *Constituciones socialistas*, por el contrario, como ya se ha expresado en varias ocasiones, con la única excepción —que ya no existe— de la expedida en 1936 por la Unión Soviética, sustituida por la actual de 1977, son todas posteriores a la última guerra, aun cuando escalonadas entre 1947 y 1978, de acuerdo con los grados de desarrollo de las respectivas instituciones de inspiración marxista.

Por su parte, la situación de América es distinta, ya que en el norte se encuentran dos textos constitucionales antiguos y estables, la Constitución federal de los Estados Unidos de 1787 y la federal de Canadá de 1867 (si bien actualizada ampliamente en 1982); y, por el contrario, toda América Latina se ha caracterizado por una extrema variabilidad constitucional, con la consecuencia de que cuando las Constituciones actualmente en vigor no se encuentran temporalmente suspendidas, se han expedido casi siempre en fechas muy recientes.

A una edad todavía más joven corresponden, por otra parte, las Constituciones africanas, ya que todas son posteriores al término del último conflicto mundial y contemporáneas a los años más típicos de la "descolonización", pues fueron expedidas entre los años de 1957 y 1968, y casi todas reelaboradas y modificadas en sentido autoritario en los años sucesivos.

Una exposición análoga puede repetirse para Asia y Oceanía, en donde las *Constituciones socialistas* son generalmente posteriores a la victoria de la China Popular en el continente asiático, en tanto que las de *tipo occidental*, con las raras excepciones de los antiguos Estados ya independientes, derivan en términos generales del mismo periodo de "descolonización" de la posguerra, que se inicia con el otorgamiento de la plena independencia a Birmania y a la India en 1947.

NOTAS

¹ Entre la muy rica bibliografía de derecho público dedicada a ilustrar la noción de "Constitución", se recuerdan aquí algunas de las monografías más significativas sobre el tema: Schmitt, *Verfassungslehre*, Munich y Leipzig, 1928 (3ª reed., Berlín, 1957) (trad. castellana de F. Ayala, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1983); Smend, *Verfassung und Verfassungslehre*, Munich y Leipzig, 1928 (trad. castellana de Beneyto Pérez, *Constitución y derecho constitucional*, Madrid, 1985); Hsu-Dau-Lin, "Formalistischer und antiformalistischer Verfassungsbe-griff" (Concepto formalista y antiformalista de Constitución), en *Arch. öff. Rechts*, 1932, xxii, p. 27; Huber, *Vom Sinn der Verfassung* (Sobre el sentido de la Constitución), Hamburgo, 1935 (del periodo nacionalsocialista); Kägi, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates* (La Constitución como orden jurídico fundamental del Estado), Zurich, 1945; Pierandrei, "Saggio sulla teoria della Costituzione", en *Jus*, 1951, p. 503; Fraga Iribarne, *La Constitución como ordenamiento de las instituciones políticas y jurídicas*, Madrid, 1955; Burdeau, "Une survi-vance: la notion de Constitution", en *Études Mestre*, París, 1956 (y, revisado, como: "Auflö-sung des Verfassungsbegriffs" [Disolución del concepto de Constitución], en *Der Staat*, 1962, p. 389); Mortati, artículo "Costituzione dello Stato", en la *Enciclopedia del diritto*, vol. xi, Milán, 1962; Kastari, "Le caractère normatif et la préeminence hiérarchique des Constitu-tions", en *Rev. dr. comparé*, 1966, p. 831; Wheare, *Modern Constitutions*, 2ª ed., Londres, 1966 (trad. castellana de Morera y Alandi, Madrid, 1971); Schambeck, "Der Verfassungsbegriff und seine Entwicklung" (El concepto de Constitución y su evolución), en *Festschrift H. Kelsen*, Viena, 1971; Wolf-Phillips, *Comparative Constitutions*, Londres, 1972; Crisafulli, ar-tículo "Costituzione", en *Enciclopedia del Novecento*, I, Roma, 1975; Modugno, "Il concetto di Costituzione", en *Scritti Mortati*, 1977, I; De la Cueva, *Teoría de la Constitución*, México, 1983; Bastid, *L'idée de la Constitution*, París, 1985 (reed. de los *Cours* 1962-1963).

² En particular, las leyes mencionadas eran: la *Loi du 25 février 1875, relative à l'organisa-tion des pouvoirs publics*, la *Loi du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat*, y la *Loi du 16 juillet 1875, sur les rapports des pouvoirs publics* (a las cuales vinieron a agregarse la *Loi du 14 août 1884, portant revision partielle des lois constitutionnelles* y la *Loi du 10 août, portant création de la Caisse autonome d'amortissement*).

³ Cfr., esencialmente, Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milán, 1940; Barile, *La costituzione come norma giuridica: profilo sistematico*, Florencia, 1951; Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milán, 1957. Sobre el concepto de "régimen", cfr., por ejemplo, Chiarelli, "Il concetto di regime nel diritto pubblico", en *Archivio giuridico*, 1932, p. 212, y Gueli, *Il regime politico*, Roma, 1949. Véase, finalmente, también la fuerte crítica de

la noción de la "Constitución en sentido material" (ya mencionada) contenida en el manual de Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, 11ª ed., Milán, 1976, p. 48, y, por último, las observaciones de Bartole, "Cost. materiale e ragionamento giuridico", en *Diritto e società*, 1982, p. 605.

⁴ Para la indicación de las recopilaciones más útiles de textos constitucionales, se reenvía a la amplia bibliografía referida en la nota del apartado 8 del presente trabajo (cap. II de la Primera Parte). El elenco de las 162 Constituciones en vigor en los Estados actuales plenamente independientes del mundo (con las fechas de su respectiva promulgación) puede consultarse en Blaustein, A. P., "The Making of Constitutions", en *Jahr. öff. Rechts*, 1986, p. 699.

⁵ Una síntesis actualizada al respecto puede consultarse en el citado trabajo de Jovićic, "Le carte constitutionnelle du monde au debut des années de ce siècle", en *Studi Biscaretti di Ruffia*, II, Milán, 1987.

preparado por una comisión especial, bajo el control del partido comunista; su publicación y sometimiento al "parecer informal" de la opinión pública (reuniones en los lugares de trabajo, cartas a los periódicos, etc.); nuevo examen por parte de la comisión *ad hoc* y redacción del texto definitivo, que es aprobado en la sede del Comité Central del partido, y finalmente su aprobación definitiva por el Parlamento, con ocasionales retoques marginales.

Debe añadirse que las reformas de los textos constitucionales suelen ser incorporadas a los textos mismos, y las leyes respectivas casi siempre indican con precisión los artículos modificados, abrogados o sustituidos. Sólo Yugoslavia, también a este respecto, ha adoptado una orientación distinta, y mientras ya en 1953 se había limitado a expedir una amplia ley de reforma constitucional al texto de 1946, el cual quedó subsistente en los capítulos no modificados o suprimidos, las seis reformas expedidas el 19 de abril de 1967 a la posterior Constitución de 1963, las otras tres promulgadas el 26 de diciembre de 1968, así como las 22 aprobadas el 30 de junio de 1971, fueron agregadas al fin de la misma, con lo cual se conformó un apéndice indivisible, de manera similar al caso de los Estados Unidos, donde se hacen seguir al texto de la Constitución federal de 1787 todas las enmiendas posteriores, a las cuales debe acudir el examen del intérprete, cuando sea necesario, separándose de los artículos, que han permanecido sin cambio en su redacción original. Finalmente, en enero de 1974 fue expedido en Yugoslavia un nuevo texto constitucional, completamente renovado y más orgánico en su encuadramiento, con lo cual se abrogaron todos los cambios parciales anteriores; pero muy pronto, en 1981, se agregaron a dicho texto ocho enmiendas separadas en forma de apéndice del propio texto.

71. 1) En la doctrina de derecho público más reciente de los *Estados de democracia clásica* se suele hablar con frecuencia de "límites establecidos a la actividad de reforma constitucional", expresión con la cual se quiere significar la imposibilidad de realizar *por medios jurídicos* algunas modificaciones al ordenamiento constitucional del Estado. El que se efectúen tales modificaciones significa necesariamente una fractura en la continuidad jurídica del ordenamiento respectivo.

El problema es extremadamente complejo y no puede ser tratado a fondo en esta ocasión, si se tiene en cuenta, además, que las diversas soluciones a las cuales suelen llegar los más destacados tratadistas contemporáneos de derecho público están determinadas y condicionadas por las diferentes concepciones que sustentan los mismos tratadistas acerca del Estado, del derecho y de la Constitución, por lo que sería sumamente difícil un estudio de carácter general sobre este tema.³⁸

Una primera distinción que debe hacerse al respecto es aquella entre *límites implícitos* y *límites explícitos*. Los primeros se apoyan en la corriente

doctrinal —que cuenta con varios seguidores, entre ellos en Italia todos los que aceptan el concepto ya mencionado (apartado 61) de la "Constitución en sentido material"— que sostiene que dichos límites subsisten en todo ordenamiento constitucional, no sólo *rígido*, sino también *flexible*, en el sentido de que, si llegan a modificarse algunos principios fundamentales, se derrumbaría todo el sistema constitucional, y se determinaría el surgimiento de uno nuevo, que estaría en antagonismo con el anterior.

No podemos detenernos aquí a examinar los múltiples argumentos adoptados a favor de esta tesis, argumentos a veces de carácter histórico, es decir, basados predominantemente en el valor de presupuesto inderogable que se atribuye a algunas instituciones o principios de los cuales se derivaría posteriormente todo el ordenamiento, aun cuando parece innegable que el modo como ha surgido un derecho, una situación jurídica o una Constitución no debe prejuzgar, ni determinar, la forma por medio de la cual pueden ser modificados, así sea radicalmente. Por el contrario, en la actualidad la propia tesis se apoya en la naturaleza jurídica de los mencionados principios fundamentales, que se relacionan con la contraposición entre órganos constituyentes y órganos constituidos, y el carácter esencial propio de los mencionados principios, los cuales confieren unidad al sistema entero, el que sería destrozado en sus fundamentos si dichos principios fueran modificados.

Las dudas mayores, entre otras cosas, surgen al examinarse las agudas contradicciones que plantean los autores citados cuando pretenden llegar a una enunciación precisa de las "partes", por así decirlo, "inmodificables" de la Constitución, puesto que algunos hablan de los "principios político-jurídicos" situados en la base de la misma (interpretándolos después ya sea restrictiva o extensivamente); otros, de la "forma de gobierno" o de "Estado"; unos más, de los principios contenidos en las "declaraciones de derechos"; otros, del "procedimiento de revisión constitucional", y así sucesivamente.

Fundamento mucho más sólido, porque se encuentra más directamente ligado al derecho positivo vigente, presentan las dudas de interpretación que derivan de los límites explícitos, que existen en todos los casos en los cuales las Constituciones han prohibido en su texto de manera expresa una reforma particular.

Las Constituciones recientes, especialmente europeas, ofrecen una serie bastante amplia y variada de estos límites, respecto de los cuales es necesario determinar su valor *absoluto* o solamente el *relativo*, este último en el sentido de que, por medio de procedimientos más complejos o indirectos, es posible superar la prohibición formulada. Tales *límites explícitos* prohíben la reforma, que sólo en raros casos es total y con mayor frecuencia parcial: *a)* sin indicación de tiempo; *b)* permitiéndola sólo después de un periodo preestablecido de entrada en vigor del texto constitucional, y *c)* finalmente, limitándose a no autorizarla en algunos periodos particular-

nadas por las *reformas formales* propiamente dichas de los textos de sus Constituciones. En efecto, si se quiere realmente conocer el desarrollo de la vida constitucional de un Estado, es necesario también tener presentes las múltiples modificaciones no formales de las normas constitucionales, que siempre suelen tener lugar en medida más o menos acentuada según los diversos ordenamientos. No parece por tanto oportuno en esta ocasión ignorar del todo los citados fenómenos, si bien sólo resultará posible hacer de ellos una mención sumaria.

I) Evidentemente, dichos fenómenos han encontrado una elaboración doctrinal mucho muy amplia y profunda en los *Estados de democracia clásica*, incluso por la mayor antigüedad de los ordenamientos respectivos.⁴⁴

Es fácil comprobar que en los citados países, con mucha frecuencia y aunque haya permanecido inmutable el texto escrito de la Constitución, la realidad constitucional ha sufrido cambios considerables: A) en virtud de la expedición de *actos* por parte de los órganos estatales: a) de carácter normativo (*leyes, reglamentos, etc.*) o b) de naturaleza jurisdiccional (*sentencias*, especialmente en el campo del control de la constitucionalidad de las leyes), o bien, B) en virtud de *hechos* a) de carácter jurídico, como las *costumbres*, o simplemente b) de naturaleza político-social, tales como las normas convencionales, las de corrección [correttezza] constitucional o las simples prácticas.

A) Por lo que tiene que ver con a) los *actos normativos* (de menor eficacia que las normas formalmente constitucionales), es evidente la importancia que adoptan en la materia examinada las leyes de ejecución de las disposiciones constitucionales. Ya se ha puesto de relieve (apartado 68) que las normas de la Constitución no pueden jamás regular en detalle toda la materia constitucional, por lo que necesariamente deben apoyarse en las normas legislativas ordinarias, ya sea refiriéndose a ellas de manera expresa o aludiéndolas sólo implícitamente.

Ahora bien, en tales casos las normas legislativas, expedidas con frecuencia mucho tiempo después de la formulación de la Constitución y, por tanto, a instancias de fuerzas políticas que suelen ser notablemente diversas, pueden llegar a cambiar sensiblemente el contenido original de las normas constitucionales. Basta pensar en algunos temas de relevante interés constitucional —como la materia electoral— que no puede encontrar jamás su regulación completa en las escuetas enunciaciones de la Constitución, la cual, a lo más, se limita a establecer los principios más generales, tales como el sufragio universal, la elección directa, las diferencias esenciales entre las dos cámaras, etc., y dejan a las *leyes electorales* la tarea de fijar todas las modalidades posteriores de actuación de las interpelaciones populares, por medio de una amplitud discrecional que con mucha frecuencia asume grande y significativa importancia.

Como ejemplo podemos citar, de la experiencia italiana reciente, la ley de 24 de marzo de 1958, número 195, sobre el Consejo Superior de la Magistratura, dirigida a dar cumplimiento final al artículo 104 de la Constitución de 1947, precepto que creó dicho órgano constitucional para asegurar a la propia magistratura su plena independencia, mediante la atribución al Consejo de todas las resoluciones relativas a la carrera judicial y las eventuales sanciones disciplinarias que pudieran aplicarse a los jueces. Ahora bien, el gobierno que presentó la iniciativa del proyecto de ley, preocupado por el hecho de que el poder judicial estaba totalmente sustraído a todo control por parte del ejecutivo y del legislativo y de que, por lo mismo, pudiese llegar a constituir un cuerpo cerrado e irresponsable, incorporó en la misma ley numerosas disposiciones que limitaron de manera notable las facultades que los constituyentes de 1947 habían querido atribuir al Consejo. Tan es cierto lo anterior, que la Corte Constitucional italiana, no obstante que rechazó otros motivos de inconstitucionalidad que le habían sido planteados, en su sentencia de 23 de diciembre de 1963, número 168, consideró que debía declararse la ilegitimidad constitucional cuando menos del artículo 11, fracción 1, de la ley mencionada, en virtud de que restringió de manera indudable y sustancial las facultades del citado Consejo Superior, al precisar que, para todas sus resoluciones relativas a la carrera de los jueces, sería siempre necesaria la iniciativa del ministro de Gracia y Justicia. Sin embargo, a pesar de que cuatro leyes sucesivas (las de 13 de julio de 1965, núm. 838; 18 de diciembre de 1967, núm. 1198; 22 de diciembre de 1975, núm. 695, y 3 de enero de 1981, núm. 1) dieron posteriores retoques al texto legislativo de 1958 (en especial en relación con el procedimiento de elección de sus miembros procedentes de la judicatura, seleccionados —según el último ordenamiento— de acuerdo con un sistema proporcional), resulta indudable que la disposición del artículo 104 de la Constitución italiana ha encontrado, de tal manera, una aplicación muy limitada.

Otro caso de este género se dio en Italia con la ley de 5 de enero de 1957, número 33, sobre el Consejo Nacional de Economía y del Trabajo (que también fue introducido *ex novo* por el artículo 99 de la Constitución), ley claramente dirigida a reducir al mínimo sus atribuciones debido al temor de que dicho órgano pudiese situarse al lado de la Cámara y del Senado como una tercera asamblea parlamentaria. La práctica subsiguiente ha reforzado la interpretación restrictiva de las funciones de este órgano colegiado; así, han sido escasas las solicitudes de dictámenes que le han sido enviadas por el gobierno y las cámaras, y, por ejemplo, no se le consultó en su oportunidad ni siquiera respecto a la ley de 6 de diciembre de 1962, número 1643, relativa a la nacionalización de las empresas productoras y distribuidoras de energía eléctrica. Por esta razón el Consejo ha permanecido desde hace años en un letargo casi absoluto, a pesar del intento de revitalizarlo con la ley de 30 de diciembre de 1986, número 936.

regular o en misiones oficiales, y, en el Senado, a quienes estén gozando de licencia regular y hasta un quinto de sus componentes. También debe señalarse el diverso valor conferido, según los casos, a la participación de los ministros en los actos del presidente de la República, los que, de acuerdo con el artículo 89 constitucional, para ser válidos deben ser refrendados siempre cuando menos por un miembro del gobierno, sin precisión alguna del significado atribuido a dicho refrendo, en tanto que la doctrina más reciente está de acuerdo en considerar que, para algunos de tales *actos*, típicamente *presidenciales*, la firma del ministro viene a atestiguar la simple regularidad formal, pero en todos los otros, estrictamente *de gobierno*, ya sean de mero *carácter administrativo* o *relativos a la dirección política*, la relación se invierte, y el jefe del Estado se limita a realizar el previsto control de legitimidad constitucional (como ya se ha mencionado, para Italia, en el apartado 33, a, tercero).

Pero no faltan las *costumbres praeter legem*, como aquellas que existieron hasta la entrada en vigor del Decreto del presidente de la República de 28 de diciembre de 1985, número 1092 ("Texto unificado de las disposiciones sobre la promulgación de las leyes, la expedición de los decretos presidenciales y las publicaciones oficiales de la República italiana"), ya que, al no poderse aplicar las normas en esta materia del Estatuto Albertino, por casi 40 años determinaron las fórmulas empleadas por el jefe del Estado para promulgar las leyes. También se pueden mencionar las diversas costumbres que han aportado un fundamento jurídico (en virtud del silencio absoluto de la Constitución a este respecto) a los nombramientos de los vicepresidentes del Congreso y de los ministros sin cartera, estos últimos no situados frente a un ministerio, casi en contraste indirecto con lo que puede deducirse del artículo 95, fracción II, de la Constitución, que habla de una responsabilidad política de los propios ministros por los "actos de sus ministerios".

Por el contrario, hasta ahora la doctrina se ha pronunciado de manera uniforme contra la tesis de que la falta de aplicación de no pocas normas de la Constitución italiana de 1947 —derivada de una permanente actitud contraria de la mayoría del cuerpo electoral o cuando menos de sus representantes en el Parlamento— puede determinar la abrogación de dichas normas, por medio de la *costumbre contra legem* realizada en forma de una *desuetudine* (es decir, por desuso). Esto también porque, en realidad, a pesar de no haberse actuado legislativamente para dar cumplimiento a las disposiciones mencionadas, el problema ha permanecido perennemente abierto al haberse presentado al respecto, aun cuando sin éxito definitivo, numerosos proyectos de ley en los años transcurridos.

b) Pero donde el estudio se hace mucho más complejo, y al mismo tiempo aún más interesante, es en los diversos *hechos normativos* que, sin llegar a producir verdaderas reglas jurídicas, sino de simple carácter político-social, son ampliamente respetados por los órganos constitucionales, de

manera que llegan por tal vía a influir notablemente en el concreto desarrollo de la vida pública del país.

Los tratadistas suelen distinguir, al respecto, las simples *prácticas* seguidas por costumbre burocrática, sin particulares motivos de oportunidad política, de las *reglas convencionales*, o, como más a menudo son denominadas en Italia, *de corrección [correttezza] constitucional*, las cuales imponen ciertos comportamientos a los órganos constitucionales sobre la base de los acuerdos tácticos entre los mismos, determinados por apreciables motivos de conveniencia política.⁴⁷ En su mayoría, dichas reglas vienen a dar aplicación más completa y más allá, por así decirlo, de la esfera jurídica, a algunos principios fundamentales característicos de la "forma de Estado" (o del "régimen" o de la "Constitución en sentido material", como prefiera decirse), tales como una mejor realización de la soberanía popular, una protección más plena de las minorías, un desarrollo más ágil de las relaciones entre las dos cámaras, una influencia más eficiente de los partidos políticos sobre los acontecimientos constitucionales, y así sucesivamente.

Se advierte además que tales reglas —que con frecuencia surgen de pronto debido a una exigencia que se perfila de manera casi inmediata—, con el transcurso del tiempo y al consolidarse la convicción de su necesidad, suelen también convertirse generalmente en normas consuetudinarias y, por tanto, jurídicas, por medio de un procedimiento muy lento que no es fácil determinar en las diversas etapas de su desarrollo ni en los pasajes relativos. Basta pensar, por ejemplo, en las numerosas *normas no escritas* que todavía regulan el delicado juego de la forma de gobierno parlamentario en los diversos Estados europeos dotados de Constituciones adoptadas en el curso del siglo XIX. En efecto, se conoce que estas Constituciones, por ejemplo las de los Estados nórdicos, Bélgica y Holanda, son completamente omisas en esta materia, puesto que se limitan, a lo más, a disponer que el rey nombra y revoca a sus ministros, lacónica frase recogida en el artículo 65 del Estatuto Albertino.

Por otra parte, como ya se ha dicho (apartado 17, B), sólo las Constituciones adoptadas en Europa en los años más recientes (a partir de la de Irlanda de 1937, arts. 13-28, hasta las de Francia de 1946, arts. 45-55, y de 1958, arts. 49-50; de Italia de 1947, arts. 94-95; de Alemania Occidental de 1949, arts. 63-69, y la de España de 1978, arts. 99-101) han "racionalizado" finalmente el delicado juego del sistema de gobierno parlamentario, al traducir las reglas mencionadas en precisas normas jurídicas escritas.

Pero inclusive algunas de las últimas reglas no tienen la posibilidad (ni probablemente ha sido jamás realmente su intención) de regular de manera completa esta materia, la que queda, por tanto y en todo caso, abandonada en buena parte a las mencionadas *normas no escritas*, cuyo conocimiento resulta necesario para quien quiera realmente comprender el funcionamiento efectivo del sistema. Lo anterior aun cuando se prescinda