

LA CONSTITUCION DE LUXEMBURGO

I

Entendemos por Constitución la norma que ocupa por sí sola el grado más alto del Derecho Positivo estatal, la norma en que todo el proceso de producción de éste desemboca.

El orden jurídico es un orden unitario, de estructura escalonada. En su cúspide se halla, como enseña Kelsen, una norma fundamental en la que se basa su unidad, norma meramente hipotética cuyo contenido se reduce a establecer al órgano que ha de crear la esfera superior del Derecho Positivo. El grado más alto de éste, y por tanto la Constitución, se basa directamente en la norma fundamental hipotética del orden estatal y es producido por el órgano que ella establece.

Puede ocurrir que el grado más alto del Derecho Positivo, el grado inmediatamente inferior a la norma hipotética fundamental, sea ocupado no por una norma única, sino por una pluralidad de normas, de manera que el proceso de producción jurídica —en que la actividad estatal consiste— puede partir de varias normas de Derecho Positivo basadas directamente en la fundamental hipotética: en este caso no hay Constitución, el orden estatal no es constitucional.

Como vemos, puede haber Estado sin Constitución, el orden jurídico estatal puede ser constitucional o no serlo, según se conecte con la norma fundamental hipotética necesaria e íntegramente a través de una sola norma de carácter positivo, o pueda conectarse con dicha norma a través de varias de carácter positivo, directamente basadas en ella.

Para tratar de la Constitución de un Estado, hemos creído útil precisar el concepto de Constitución, directamente y por la determinación del contrario.

II

Aunque en 1815 el acta final del Congreso de Viena determinó que Luxemburgo, antiguo ducado y condado, el cual había estado sujeto, de manera más o menos mediata, al poder que regía sobre entidades políticas superiores; fuera, como Gran Ducado, uno de «los Estados» de la Confederación Germánica, y quedara ligado a los Países Bajos sólo por unión personal; el rey de los Países Bajos y gran duque de Luxemburgo, Guillermo I, decretó en ese mismo año la anexión de Luxemburgo a los Países Bajos, y desde 1815 hasta 1830 aquél fué gobernado como simple provincia, sujeto como tal a la Constitución del Estado anexante. Adherido en 1830 a la revolución belga, Luxemburgo se puso bajo la constitución belga de 1831, excepto la ciudad de Luxemburgo, que se conservó bajo el régimen holandés; hasta que el Tratado de Londres de 19 de abril de 1839 separó definitivamente Holanda, Luxemburgo y Bélgica, si bien los dos primeros quedaron vinculados por unión personal. Luxemburgo volvía a considerarse uno de los «Estados» de la Confederación Germánica.

Creemos que los miembros de una confederación no son Estados, y solamente lo es ella, de la cual procede y de cuya constitución deriva su validez el orden jurídico de los primeros; y por lo mismo, que no es propiamente constitución ninguna norma que tenga vigencia sólo sobre uno de tales miembros; pero bien se puede, previas estas aclaraciones, y sin dificultad ni excesivo artificio, gracia a que el Estado confederal es ampliamente descentralizado, al tratar de un miembro determinado, prescindir de la unidad superior de que forma parte, y, por consiguiente, de la constitución de ésta, y considerarlo como un todo, en vez de considerarlo como parte de un todo, procedimiento por el cual la norma más alta del orden jurídico —orden jurídico parcial que aparece como total— del miembro de federación, aparece como constitución —aunque en realidad ocupa en el orden jurídico el grado inmediatamente inferior al de la constitución confederal.

Aunque se haya justificado el que hablemos de Luxemburgo como de un Estado mientras pertenece a la Confederación Germánica, tal vez conviene advertir, respecto de la afirmación de que Luxemburgo quedó ligado a Holanda por unión personal,

que, si bien en sentido estricto la verdadera unión personal designa al lazo que existe entre dos Estados monárquicos por ser el titular de la Jefatura del Estado del uno el mismo individuo que lo es de la del otro, puede emplearse, en sentido más amplio, más sin caer en impropiedad, para designar a la vinculación existente entre dos Estados por haber identidad personal entre el titular de la Jefatura del Estado del uno, y el titular de un órgano elevado del otro, o entre los titulares de dos órganos elevados del uno y del otro, aunque ninguno sea el jefe del Estado: el gran duque de Luxemburgo es, desde 1839 hasta 1867, órgano elevado, local, de la Confederación Germánica.

En 12 de octubre de 1841, el gran duque, rey de Holanda, Guillermo II, en quien había abdicado su padre Guillermo I, otorgó a Luxemburgo su primera constitución, acorde con los principios de la Confederación Germánica. Estatúyese que el Gobierno sea nombrado por el gran duque; que el asentimiento de una asamblea, cuyos miembros son electos por sufragio indirecto —de dos grados— y restringido —por el requisito del pago de un *mínimum* de impuesto directo para poder votar en las elecciones primarias—, sea necesario para las leyes penales y fiscales. la lista civil y el presupuesto, el que, si es ordinario, no requiere ser votado sino una vez por todas.

En 1848, con vista de la tormenta revolucionaria que sacudía gran parte de Europa, el gran duque, rey de Holanda, Guillermo II, convocó una Asamblea Constituyente, la cual, el 23 de junio de 1848, dictó una nueva Constitución, la cual adoptó los principios y garantías de la belga, respecto de la que desemeja, sin embargo, en puntos importantes, y se apartó considerablemente de la de 1841. La Constitución de 1848 consagra la declaración de derechos de 1789, y establece la distribución de la actividad estatal entre varios órganos superiores especializados en cada una de las funciones que de ella comprende, distribución llamada por lo general e inexactamente separación de poderes; la inamovilidad de los jueces; una amplia participación del Parlamento en la Legislación; el voto anual del presupuesto, sin distinciones, por aquél; la responsabilidad de los miembros del Gobierno. A diferencia de la Constitución belga, no enuncia el principio de la soberanía de la nación, adopta el sistema unicameral y prescinde de fijar requisito de carácter económico para sufragar.

La reacción contra los movimientos políticos de 1848 y sus

consecuencias, que se manifestaban en Europa, impelió al gran duque, rey de Holanda, Guillermo III, a derogar la Constitución de 1848 e imponer, en 1856, otra, que fortalecía, acomodándose a los principios de la Confederación Germánica, el poder del monarca, restringía las atribuciones de la Cámara, abolía la exigencia de la aprobación anual por ella del presupuesto y la responsabilidad ministerial, y, tendiendo a remediar los inconvenientes del sistema unicameral, creaba un Consejo de Estado, cuyos miembros designaba el gran duque.

No había alcanzado el nuevo régimen a afianzarse cuando se realizaron acontecimientos internacionales que afectaban profundamente a la situación del gran ducado: la disolución, ocurrida en 1866, de la Confederación Germánica, a la cual había él pertenecido, y el Tratado de Londres de 1867, que consagraba su independencia absoluta y su neutralidad, colocando ésta bajo la garantía de las grandes potencias. Solamente al dejar de pertenecer a la Confederación Germánica es cuando Luxemburgo adquiere la calidad de verdadero Estado, como ya lo expresamos.

Al descontento e intranquilidad internos se sumaron aquellos sucesos internacionales —la disolución de la Confederación Germánica eliminó vallas que detenían a la tendencia democrática— para provocar otro cambio constitucional: electa una Asamblea Constituyente, dictó, de acuerdo con el Gobierno, provisto de plenos poderes por el gran duque, rey de Holanda, otra carta fundamental, que es democrática en su conjunto; sigue en casi todo los senderos trazados por la de 1848; conserva en uno que otro punto lo estatuido por la de 1856, como la existencia del Consejo de Estado.

Rigiendo la Constitución de 1868, terminó la unión personal existente entre Holanda y Luxemburgo. La ruptura se produjo porque el hecho de haber muerto Guillermo III, monarca de ambos, sin dejar hijos varones, hizo que la diferencia que había entre las reglas a que se ajustaba la sucesión de la Corona Real, y las que fijaban la de la Gran Ducal, produjera el efecto de que cada una recayera en distinto individuo: la de Holanda pasó a la hija única de Guillermo III, Guillermina, y a Adolfo de Nassau la de Luxemburgo, de la cual estaban excluidas, mientras hubiera varones en cualquiera de las dos ramas de la casa de Nassau, las mujeres, que fueron habilitadas para ascender al Trono, aun habiéndolos, por reforma, dictada por el gran duque y aprobada por

la Cámara en 1907, introducida a las reglas sucesorias establecidas por el Pacto de Familia de la casa de Nassau de 1783, actualizado por el Tratado de Viena para la transmisión de la corona Gran Ducal y acogido por la Constitución de 1868.

Esta conservó su vigencia hasta 1919, año en el que, por influjo de la difícil situación internacional y nacional debida a la guerra mundial 1914-1918, durante la que Luxemburgo fué ocupado por los alemanes, se la derogó —tácitamente— y se dictó otra, aunque se haya hablado inexactamente (Pierre Majerus, *L'Etat Luxembourgeois*) de que fué reformada la de 1868: actos claramente inconstitucionales —decisión tomada, en 21 de marzo de 1919, por la Cámara de Diputados de consultar al pueblo por vía de referéndum sobre la forma de Gobierno; ejecución de esa decisión por decreto gran ducal, de 10 de abril de 1919, que convocaba al pueblo luxemburgués a pronunciarse sobre mantenimiento de la gran duquesa reinante, mantenimiento de la dinastía, con otra gran duquesa, dinastía nueva, república; y realización, en 28 de septiembre de 1919, de este referéndum, el que favoreció a la gran duquesa reinante— que, en vez de tener como consecuencia la sanción —que debía seguir a ellos por la esencia misma de la norma jurídica—, alcanzaron valor normativo real, produjeron la ruptura de la Constitución, el cese de su vigencia; y el 15 de marzo de 1919 la Cámara, convocada como Asamblea Constituyente, votó la reforma de cuatro artículos de la Constitución, sin sujetarse al procedimiento que ésta fijaba, en su artículo 114, el cual exige para esa reforma la intervención de dos legislaturas distintas. Lo que hizo la Asamblea Constituyente fué dictar una nueva Constitución, y no reformar la de 1868, sin que en nada se oponga a que se trate de dos Constituciones distintas el que el contenido de ambas sea igual, exceptuados cuatro artículos.

Aunque limitada a éstos, es importantísima la diferencia de la Constitución de 1919 respecto de la de 1868: en aquélla se proclama la soberanía nacional, a semejanza de la Constitución belga; se suprime todo requisito de carácter económico para poder ser elector o elegible; se establece igualdad entre varones y mujeres respecto de esos derechos.

Terminada la segunda guerra mundial, durante la que fué nuevamente ocupado Luxemburgo por los alemanes, la primera Cámara convocada después de la liberación inició, en 1945, el pro-

ceso señalado por la Constitución para su propia reforma, concluido en 1948. La reforma afecta a varios preceptos.

Las más importantes modificaciones de 1948 son la supresión de la calidad de «perpetuamente neutral» que se asignaba a Luxemburgo, y la introducción de preceptos que abordan la llamada «cuestión social», que es la situación de quienes no cuentan para subsistir sino con el producto de su trabajo actual.

Como vemos, Luxemburgo ha sufrido dos influencias políticas opuestas: la del constitucionalismo belga, que es monárquico-parlamentario, y la de la monarquía constitucional alemana, que no es parlamentaria y procura encerrar en campos limitados, no muy amplios, la tendencia democrática; y en su desarrollo constitucional ha acentuado esta tendencia.

La sumarísima historia constitucional que hemos expuesto puede servir de antecedente para el breve estudio de la Constitución que hoy tiene vigencia en Luxemburgo, Constitución que, insistimos en esto, es la de 1919, no la de 1868; si lo fuera la de 1868, la validez de los preceptos constitucionales dictados en 1919 se fundaría en aquélla; pero tal validez reside en que procedieron de un órgano constituyente, de un órgano que era competente para dictar una Constitución según la norma hipotética fundamental, y no puede basarse en la Constitución de 1868, cuyas disposiciones referentes a su propia reforma violaron.

III

1. La Constitución vigente en Luxemburgo es sencilla y clara, no excesivamente minuciosa ni extensa. Encierra ciento veintidós artículos, ninguno demasiado largo, distribuidos en once capítulos.

Pertenece a la clase de las llamadas —no afirmamos que con razón— Constituciones del Estado de Derecho, caracterizadas porque tienden a servir el Fin del Derecho a través del concepto de libertad, cuyas exigencias se traducen en ellas bajo tres formas: consagración de garantías humanas, distribución de las funciones que comprende la actividad estatal entre diversos órganos, y establecimiento de cierta participación del pueblo en tal actividad. Hay ciertos aspectos del hombre que se considera que por exigencia de la misma naturaleza del hombre, de su cabal desenvol-

vimiento, deben exceptuarse de la ingerencia social, y la Constitución prescribe, por eso, que no puedan ser objeto de intervención de ninguna de las otras normas estatales, o sólo puedan serlo llenándose especiales condiciones; es decir, los garantiza absoluta o relativamente. Las funciones en que consiste la actividad estatal deben distribuirse entre varios órganos para asegurar el efectivo imperio de la Constitución y facilitar la eficacia en el desempeño de aquéllas, y así impedir se vuelvan nugatorias las garantías de ciertos aspectos del hombre, las «libertades» de éste; sin que la distribución de esas funciones haya de entenderse en el sentido de separación entre los órganos establecidos para una y los establecidos para otra, sino más bien en el de cooperación de varios órganos para cada una —en cada función, cooperación del órgano u órganos especializados en ella con órgano u órganos especializados en otra función—. Dentro de la Sociedad, que supone orden, el cual a su vez implica vinculación, la libertad no puede significar «ausencia de vinculación», sino «autovinculación» (como dice Kelsen), a la cual se tiende concediendo al pueblo participación, mediante la expresión de su voluntad, en la producción del orden estatal, o sea, en la actividad estatal, en el grado compatible con la eficacia del ejercicio de ésta, eficacia que, como ya lo vimos, es otra de las exigencias de libertad: la Constitución, al establecer la participación del pueblo en esa producción o actividad, sirve al principio democrático, pues la democracia consiste en que el orden jurídico sea producido por aquellos sobre quienes rige (Kelsen).

2. El Estado es por naturaleza soberano. La soberanía, calidad por la que su orden jurídico no deriva su validez de ninguna norma superior de Derecho Positivo, es cualidad del Estado, reside en el Estado. Los preceptos constitucionales referentes a la residencia de la soberanía tienen el sentido de indicar quién es, dentro del Estado, el considerado depositario del principio de autoridad; pueden señalar la orientación de la Constitución en lo concerniente a la relación del pueblo del Estado con la producción de su orden jurídico, o sea, a la forma de Estado; y, si nada se expresa en la Constitución sobre el titular del poder de dictarla, pueden traducir claramente el contenido de la norma fundamental meramente hipotética del orden estatal, o sea, indicar quién es según ésta el competente para dictar la Constitución.

Según la de Luxemburgo (artículo 32), la soberanía reside en

la nación, y el gran duque la ejercerá de acuerdo con la Constitución y las leyes. La importancia de este precepto estriba en que excluye el poder constituyente del monarca, es decir, indica que éste no es el órgano competente según la norma fundamental hipotética para dictar la Constitución; y en que así reduce el principio monárquico a principio de organización del Estado basado en la Constitución.

3. Si la Constitución —que lo hará, si pertenece a un cierto tipo, como ya lo vimos— determina que ciertos aspectos del hombre no puedan ser objeto de intervención de las otras normas del orden estatal, o puedan serlo sólo llenándose especiales condiciones, garantiza, absoluta o relativamente, a tales aspectos.

Las especiales condiciones exigidas por la Constitución para que las otras normas jurídicas puedan intervenir en ciertos aspectos del hombre por ella relativamente garantizados, consisten en que las intervenciones en esos aspectos sólo puedan realizarse basándose en determinadas normas para cuya elaboración se señalan particulares requisitos, más difíciles de llenar que los puntualizados para la de la generalidad de las normas, requisitos que se refieren, ya al procedimiento, ya al órgano que ha de dictarlas, ya al procedimiento y al órgano a la vez; o en que tales intervenciones se realicen por medios que no sean algunos determinados que se prohíben por la Constitución.

Si en la Constitución se llama ley a toda norma general y se dispone que no se podrá intervenir en determinados aspectos del hombre sino «sobre la base de leyes», esos aspectos no están garantizados, como dice Kelsen (suyas son las palabras que se encuentran entre comillas), pues la Constitución únicamente dice que no se podrá intervenir sino a base de normas generales, y todo acto estatal, para serlo, tiene que realizarse sobre la base de una norma general —ya que las normas individuales son aplicación de las generales y sólo existen sobre la base de éstas—; pero si en la Constitución se tiene otro criterio para llamar ley a una norma de las que componen el orden jurídico, denominando leyes sólo a las normas generales procedentes de determinado órgano —a todas las normas generales procedentes del órgano que formalmente es «el legislador» o sólo a algunas de ellas—, y se dice que no se podrá intervenir en determinados aspectos del hombre sino «sobre la base de leyes», estos aspectos están garantizados relativamente, puesto que se está prescribiendo que

las normas individuales que determinen que se intervenga en ellos tengan de basarse en ciertas normas generales, conectándose con la Constitución a través de éstas y no directamente, no desenvolviéndola inmediatamente, de tal manera que la intervención en dichos aspectos supone la previa de cierto órgano, del órgano que formalmente es «el legislador».

Parte dogmática de la Constitución se llama a la parte de ésta consagrada a las garantías humanas.

Hay una parte dogmática en la Constitución de Luxemburgo —capítulo II—. Dicha Constitución encierra garantías humanas absolutas y relativas.

Son objeto de garantía absoluta: la igualdad (art. 11); la familia (art. 11), que puede considerarse parte del individuo, ya que, por ser el hombre sociable por naturaleza, si desde un punto de vista él es parte de la familia, desde otro, ésta se encierra dentro de él; la formulación de peticiones ante «las autoridades públicas», firmada por sus autores (art. 27); el secreto de las cartas (artículo 28).

Son objeto de garantía relativa: el Seguro Social y la salud y reposo de los trabajadores (art. 11); la actividad sindical (artículo 11); el trabajo, sus diversos aspectos, ejercicio del comercio, industria, profesiones liberales y trabajo agrícola (art. 11); la «libertad individual», que nosotros creemos debe llamarse seguridad individual, protegida de diversas maneras (arts. 12, 13, 14 y 86); el domicilio (art. 15); la propiedad (art. 16 y 17), defendida de ciertos hechos que se oponen a ella —la expropiación que no se verifique por causa de utilidad pública y conforme a la ley y mediante justa y previa indemnización, y la «pena de confiscación de bienes»—; la vida (art. 18); la personalidad, o sea, ser sujeto de derecho, defendida por la abolición de la muerte civil y de la infamia, la cual puede significar privación o disminución de la dignidad humana como título para ser protegido por el orden jurídico (art. 18); las manifestaciones de las creencias religiosas y las prácticas de los cultos (art. 19); la correlación entre la conciencia y la actividad externa (art. 20); la enseñanza y los estudios (artículo 23); la expresión del pensamiento, oral o por la prensa (art. 24); la reunión (art. 25); la asociación (art. 26); las manifestaciones de la conciencia, garantizadas al prescribirse que sólo la ley, determinando la fórmula, pueda disponer juramento (art. 110).

Para las garantías relativas emplea la Constitución Luxemburguesa las dos vías que existen para establecerlas, amparo respecto de intervenciones de normas que no sean ciertas normas que de determinan y de intervenciones que se verifiquen por ciertos medios que se prohíben.

Al prescribir la Constitución de Luxemburgo que sólo sobre la base de una ley quepa la intervención en un aspecto del hombre, lo está garantizando relativamente, porque esta Constitución no tiene por ley a toda norma general, sino que, por el contrario, exige para que lo sea una norma general, que la produzcan conjuntamente dos órganos superiores —el gran duque y la Cámara de Diputados— siguiendo determinado procedimiento (arts. 34, 46, 59, 63 y 65), y además indica, en diversos preceptos referentes a la relación de unas normas jurídicas con otras, que las leyes son las normas generales más elevadas después de la Constitución (arts. 36, 48, 86, 94 y 95).

No hay garantía constitucional de un aspecto del hombre respecto del cual la Constitución deja a la ley el establecimiento de su protección: caso del secreto de los telegramas en la Constitución Luxemburguesa (art. 28).

Al establecer garantías humanas, la Constitución determina sobre todo negativamente, y positivamente sólo de manera indirecta, el contenido del orden jurídico estatal en algunos aspectos. La luxemburguesa acompaña algunas garantías con ciertas determinaciones positivas directas respecto del contenido de la Legislación y del de la Administración: lo hace en materia de trabajo e instrucción (arts. 11 y 23).

Completemos el estudio de las garantías humanas de la Constitución de Luxemburgo refiriéndonos a su extensión, o sea, tratando de quiénes son amparados por ellas.

Las establece bajo el título «Los Luxemburgueses y sus Derechos» —las garantías constitucionales, por ser protección del hombre, son derechos constitucionales subjetivos consideradas en relación con el que es protegido por ellas—, amparan, pues, a los luxemburgueses; pero el artículo 111 las extiende a los extranjeros, «salvo las excepciones establecidas por la ley». Como vemos, la protección que representan las garantías constitucionales se debilita cuando son extranjeros los amparados por ellas, ya que en tal caso se convierten en relativas las absolutas —en los aspectos del hombre que son absolutamente garantizados cuando se trata

de nacionales, se puede intervenir sobre la base de una ley si se trata de extranjeros— y se debilita a las relativas que no consisten, o no consisten solamente, en que en un aspecto del hombre sólo se pueda intervenir sobre la base de una ley.

4. El Derecho Positivo, por su misma esencia, es un sistema de regulaciones de la conducta humana. El orden estatal es un conjunto de normas cuyo contenido es la conducta humana. El pueblo del Estado se compone de todos los hombres cuya conducta constituye el contenido del orden jurídico (Kelsen). Los componentes del pueblo pueden participar en la creación de las normas a las cuales van a someterse, y en esta participación, cuando se trata de normas superiores, consisten los derechos políticos.

Propio de la Constitución es ocuparse de la producción de los grados superiores del orden jurídico estatal; propio de ella, por tanto, ocuparse de quiénes tendrán ingerencias en ella, de la medida en que el pueblo ha de participar en la misma.

A) Por la esencia misma del Estado, la distinción fundamental de las formas de él, de las maneras como él se organiza, tiene por base, por criterio, la relación del pueblo del Estado con la producción de su orden jurídico.

Según la antedicha relación se distinguen dos formas de Estado: la democracia y la autocracia.

La democracia —como ya lo indicamos de paso— consiste en que el orden jurídico sea producido por aquellos sobre quienes va a regir.

En la autocracia «el orden estatal es creado por un señor único, contrapuesto a todos los súbditos, a los que se excluye de toda participación activa en esa actividad creadora» (Kelsen).

La democracia y la autocracia, su antítesis, no son sino tipos ideales: la realidad no muestra otra cosa que aproximaciones mayores o menores a uno u otro (como enseña el mismo filósofo), de tal modo que más bien son tendencias, y, así, un Estado democrático es un Estado de tendencia democrática, y un Estado autocrático es un Estado de tendencia autocrática.

La Constitución de Luxemburgo expresa que el régimen de éste es democrático, democrático-parlamentario (art. 51). Concuerda esta determinación de ella con lo que dispone sobre la participación del pueblo en la producción del orden estatal.

B) Especialmente según su participación en la producción del orden jurídico, los componentes del pueblo del Estado se dividen,

por lo general, en nacionales y extranjeros, y dentro de los primeros se distinguen los ciudadanos. La ciudadanía es una calidad que sólo pueden tener los nacionales, calidad que los habilita para ejercer los derechos políticos, es decir, para participar, mediante la manifestación de su voluntad, en la creación de las normas superiores del orden jurídico.

La Constitución de Luxemburgo distingue los nacionales de los extranjeros, y se ocupa de los requisitos que han de llenar los primeros para ejercer los derechos políticos, los cuales no son concedidos, con una salvedad, a los segundos.

Deja a la «ley civil» la determinación de las reglas para la adquisición, conservación y pérdida de la nacionalidad (art. 9.º); pero se ocupa directamente de una forma de su adquisición, al decir que corresponde al «poder legislativo» acordar la naturalización (art. 10).

Dice que los extranjeros que se hallan en Luxemburgo gozan «de la protección acordada a las personas y a los bienes, salvo las excepciones establecidas por la ley» (art. 111), y así, en forma velada, establece la general desigualdad entre nacionales y extranjeros: cualquiera de los derechos de los extranjeros puede ser anulado o restringido por la ley, en tanto que entre los derechos de los nacionales hay algunos que no pueden ser afectados por la ley. Además —como es lógico—, excluye a los extranjeros de los derechos políticos: del de ser elector (art. 52) y del de ocupar cargos públicos, aunque respecto del desempeño de éstos puede la ley establecer ciertas excepciones para «casos particulares» (arts. 53 y 11).

No se ocupa de la ciudadanía en sí misma; pero se refiere a los derechos que comprende: determina los requisitos que han de reunirse para ser elector, que son el de tener la nacionalidad luxemburguesa, el de no ser condenado por ciertos delitos ni puesto en interdicción civil, el de haber cumplido veintiún años y el de estar domiciliado en Luxemburgo; y los necesarios para «elegible», que son los mismos puntualizados para ser elector, con la sola diferencia de que el de edad se cambia de veintiún años a veinticinco (arts. 52 y 53); y prescribe que la calidad de elector dé capacidad para el sufragio también cuando su función no es electoral (art. 51).

C) La participación del pueblo en la producción del orden jurídico consiste en actividades que concreta y exclusivamente se

realizan para intervenir en la misma; en actuaciones que pueden enderezarse al mismo objeto, pero con carácter difuso y general; y en movimientos que ocupan una zona intermedia entre las actividades que se realizan concreta y exclusivamente para intervenir en la producción del orden estatal y las que pueden tener a ese objeto de manera difusa y general, conectando las unas con las otras. El pueblo participa en la producción del orden jurídico por tres clases de acción política: la acción política concreta, la acción difusa concreta, la acción política difusa y la acción política concreta y la difusa. Los derechos del pueblo que tienen por objeto la primera son llamados los derechos políticos, en sentido estricto; los que tienen por objeto la segunda, derechos de carácter mixto, porque pueden ser políticos o no serlo, pues las actividades que ella comprende pueden también enderezarse a finalidades ajenas a la política; los que tienen por objeto la tercera, aun cuando son de carácter político, no se denominan en sentido estricto derechos políticos.

La acción popular política concreta se ejerce por el sufragio, que puede ser medio de que el pueblo intervenga directamente en la elaboración de las normas superiores del orden jurídico o medio de designar a los órganos estatales.

La primera función del sufragio tiene cabida en los Estados que mantienen manifestaciones de democracia directa. Esta tiene campo muy restringido en la Constitución Luxemburguesa, que la hace consistir sólo en un referéndum que la ley puede establecer (art. 51).

La segunda función del sufragio, la que se le asigna dondequiera que existe, es la electoral, consagrada en la Constitución Luxemburguesa, la cual determina, como ya sabemos, las condiciones necesarias para hacer elector y las que han de reunirse para ser «elegible» (art. 52 y 53); establece que sea el sufragio popular directo el medio de designar a los miembros del Parlamento (art. 51) y a los miembros de los Concejos Municipales (artículo 107), y para la elección de los primeros adopta el sistema de «la representación proporcional» (art. 51), el más favorable a la democracia.

La acción popular política difusa consiste en el conjunto de sentimientos, deseos, pensamientos, decisiones populares referentes a la marcha del Estado, que forman esa fuerza social denominada opinión pública, respecto de la que hay que considerar los

medios de producirla, los medios de expresarla y los medios de dirigirla.

Entre esos medios se cuentan las reuniones y asociaciones públicas y las manifestaciones del pensamiento, garantizadas, como ya lo vimos, por la Constitución de Luxemburgo (arts. 24, 25 y 26), la cual, además, encierra preceptos por los que la opinión pública puede influir en la actividad estatal: los componentes del pueblo pueden hacer llegar su opinión a los órganos del Estado, ejerciendo el derecho, que como sabemos tienen (art. 27), de formular peticiones ante «las autoridades públicas»; y pueden conocer importantes aspectos de esa actividad, en virtud del precepto constitucional que establece la regla general, respecto de la que podrá crear excepciones sólo el reglamento interno de la Cámara de Diputados, de que sus sesiones serán públicas (art. 61); del que exige que las audiencias de los tribunales sean públicas, a menos que su publicidad sea peligrosa para el orden o las costumbres y lo declare en cada caso el tribunal (art. 88); del que determina que las sentencias judiciales se pronunciarán en audiencia pública (art. 89); y del que exige que los presupuestos y cuentas municipales sean públicos (art. 107).

La acción popular política intermedia entre la concreta y la difusa es la ejercida por los partidos políticos, de los que no trata la Constitución Luxemburguesa.

D) La autonomía, clase de descentralización estatal, permite una aproximación al ideal democrático, de que el orden jurídico sea producido por aquellos sobre quienes va a regir, en las sociedades inferiores encerradas en la que forma el Estado, y no sólo en el conjunto de éste; y por ello es apropiado ocuparse del problema de la autonomía dentro del Estado al tratar de la relación del pueblo de éste con la producción de su orden jurídico.

La existencia de municipios, de régimen municipal dentro de un Estado, significa la existencia de régimen autónómico en su interior: los municipios son sociedades totales autónomas.

La Constitución de Luxemburgo establece régimen municipal, si bien no muy amplio. Según ella, en cada municipio (comune) habrá para su Gobierno un Concejo, elegido por los habitantes de la localidad que puedan ser electores; y corresponden amplias atribuciones respecto de los municipios al gran duque, quien nombra al burgomaestre (alcalde) de cada uno de ellos, y puede disolver su Concejo (art. 107).

5. Por la esencia del Estado, su actividad es actividad jurídica, un continuo proceso de creación jurídica, en el que se distinguen la función legislativa —creación de normas generales—, la función jurisdiccional —creación de normas individuales— y la función administrativa —realización directa por el mismo Estado, es decir, por sus órganos, de las condiciones necesarias para la subsistencia y perfeccionamiento de la Sociedad; condiciones que las otras dos funciones realizan sólo de manera indirecta, poniendo a la conducta opuesta a dichas condiciones como antecedentes para la sanción.

Habiendo Constitución, la actividad estatal parte de la Constitución, se basa totalmente en ésta. La Constitución, al ocuparse de la producción del orden estatal, al menos en sus esferas superiores, o sea, al ocuparse de su propio desenvolvimiento, al menos del directo, trata las líneas generales que ha de seguir la actividad del Estado.

La Constitución de Luxemburgo establece órganos especializados en cada una de las tres funciones del Estado, y satisface, no solamente la exigencia democrática de que la actividad de él no dependa toda de un solo órgano, sino también la de que no haya ninguno que por sí solo realice íntegramente una de las funciones.

A) Establece un órgano superior colegial especializado en la función legislativa: la Cámara de Diputados —a la cual puede llamarse Parlamento, porque se expresa que el régimen de Luxemburgo es parlamentario— (arts. 46, 50 y 51), que se reúne para sesiones ordinarias cada año, «en la época fijada por el reglamento», y extraordinariamente si las convoca el gran duque, quien debe hacerlo si lo pide un tercio de sus miembros (artículo 72). Las sesiones se abren y clausuran por el gran duque o en su nombre por quien sea para ello facultado (art. 72). El gran duque puede suspenderlas hasta por un mes, pero no puede hacerlo más de una vez en el período de ellas sin consentimiento de la Cámara (art. 72); y también tiene la facultad de disolver la Cámara, facultad cuyo ejercicio es seguido de nuevas elecciones en el plazo de tres meses (art. 74). La Cámara determina en su reglamento interno el modo de ejercer sus atribuciones (art. 70), y en cada período de sesiones nombra su presidente y vicepresidentes (art. 60).

El número de diputados depende del de habitantes (art. 51).

Aquéllos se designan para seis años, y renuevan por mitad cada tres, salvo el caso de disolución, en el que la Cámara se renueva totalmente (art. 56). Son electos, como ya lo expresamos, por sufragio popular directo, según el sistema de representación proporcional, cuyas ventajas se limitan por la división que se verifica del cuerpo electoral en circunscripciones territoriales (art. 51). Además de las condiciones exigidas en general para la calidad de elegible, determinánse para la de diputado incompatibilidades, las que consisten en el desempeño de ciertos cargos, entre los que figuran el de «miembro del Gobierno», el de «miembro del Consejo de Estado», el de «magistrado del orden judicial», cualquier empleo al que corresponda sueldo y cuyo nombramiento toque al Gobierno (arts. 54 y 58). Establécense en favor de los diputados las prerrogativas denominadas generalmente «inmunidades parlamentarias»: la inviolabilidad —irresponsabilidad por opiniones y votos emitidos en ejercicio de sus funciones— (art. 68) y la inmunidad —durante el período de sesiones de la Cámara, ciertas sanciones, de carácter penal, no pueden aplicarse a sus miembros sino cumpliéndose requisitos o llenándose condiciones especiales no exigidos cuando se trata de individuos que no gozan de esta prerrogativa— (art. 69).

Tiene la atribución de presentar proyectos de ley el gran duque, a quien a su vez puede proponerlos la Cámara (art. 47). Los proyectos de ley, para ser aprobados por la Cámara, tienen que ser sometidos a dos votaciones, a menos que ella, de acuerdo con el Consejo de Estado, cuya intervención puede eliminar o atenuar los inconvenientes del sistema unicameral, decida otra cosa respecto de la segunda; y entre las dos debe haber un intervalo de siquiera tres meses (art. 59). Aprobados por la Cámara, no adquieren el carácter de leyes mientras no los sancione el gran duque, a quien corresponde también la promulgación. Aunque se señala el plazo de tres meses para que el gran duque haga «conocer su resolución», nada se establece que pueda suplir a su asentimiento expreso, y por lo mismo se le da el derecho de veto absoluto (artículo 34).

El gran duque, además de que respecto de la parte de la función legislativa que se desarrolla con intervención del Parlamento o Cámara de Diputados, tiene amplias facultades, que comprenden varias formas de intervención directa —iniciativa, sanción y promulgación (ya vistas), intervención que en las sesiones parla-

mentarias pueden tener los «miembros del Gobierno» (art. 80), el cual es Gobierno del gran duque (art. 76)— e indirecta —convocatoria a sesiones extraordinarias, suspensión y clausura de la Cámara—; participa directamente en la función legislativa, sin cooperar con la Cámara, ejerciendo la atribución de dictar los «reglamentos y decretos necesarios para la ejecución de las leyes» (artículo 36), pues el reglamento es norma general y el decreto puede ser norma general o norma individual.

El Consejo de Estado, además de la ya conocida atribución relativa a la supresión de la segunda discusión de los proyectos de ley, tiene otra que significa participación en la función legislativa: la de dar su dictamen sobre los proyectos de ley y sus enmiendas (art. 76).

B) Es común a los Estados en general —y no sólo a los constitucionales— la existencia de órganos especializados en la función jurisdiccional, y también es universal la práctica de que esos órganos no ejerzan totalmente dicha función, no la monopolicen. Es apropiado llamar función judicial a la parte de la jurisdiccional que se ejerce por los órganos especializados en ésta, los cuales pueden llamarse, consecuentemente, órganos judiciales.

La Constitución Luxemburguesa denomina «Justicia» a la función judicial. Refiriéndose a ésta, procura que la jurisdiccional no se aparte de su fin, exigiendo que sean públicas las audiencias de los tribunales, a menos que ese carácter sea peligroso para el orden o las costumbres y lo declare en cada caso el tribunal (artículo 88); y que toda sentencia sea «motivada» y «pronunciada en audiencia pública» (art. 89).

Determina materias que únicamente son de competencia de los jueces comunes (arts. 84 y 85). Menciona a los diversos juzgados, colegiados o unipersonales, que integran la jerarquía judicial común, Corte Superior de Justicia, Tribunales de Distrito, jueces de paz, al tratar del nombramiento de sus titulares, el que corresponde al gran duque, sólo o con la necesaria cooperación de dicha corte (art. 90). Los miembros de ésta y de aquellos tribunales son vitalicios (art. 91).

Habrán tribunales militares, y la ley puede establecer tribunales de comercio (art. 94). Juez especial de Hacienda Pública, a la vez que órgano encargado de velar por que las normas que deben basarse en el presupuesto se encuentren dentro del marco por éste

Formado, es la «Cámara de cuentas» cuya composición se deja a la ley (art. 105).

Además de los órganos judiciales, tienen atribuciones jurisdiccionales, según la Constitución de Luxemburgo, el gran duque (a cuyo nombre se ejerce «La Justicia» y se ejecutan los decretos y sentencias judiciales, según el art. 49), quien puede remitir o reducir las penas pronunciadas por los jueces (derecho de gracia); mas si se trata de un miembro del Gobierno condenado no puede hacer ni lo uno ni lo otro, sino a petición de la Cámara de Diputados (arts. 38 y 83); ésta, que «tiene el derecho de acusar a los miembros del Gobierno», a quienes juzgará, mientras no disponga algo distinto una ley, la Corte Superior de Justicia (arts. 82 y 116), y el Consejo de Estado, juez de lo contencioso-administrativo (art. 76).

C) Considerábase generalmente a la Administración como dependiente del jefe del Estado, como ejercida por éste y por órganos subordinados suyos.

Es el jefe del Estado el órgano que «representa en su personalidad la unidad abstracta del Estado», «el símbolo de la unidad del orden estatal» (Kelsen).

Así como según la participación en la creación del orden estatal de aquéllos sobre quienes rige, o sea, según el método de creación del orden jurídico, se han distinguido la autocracia y la democracia; según el carácter del jefe del Estado se han distinguido la monarquía y la república: si el jefe de Estado es considerado como personificación del orden jurídico, personificación del Estado, de tal modo que en su persona reúne los atributos de aquél, el Estado es monárquico; si el jefe del Estado, aunque representante de la unidad del Estado, no es mirado como personificación de él ni reúne en sí sus atributos (los del Estado, los del orden jurídico), el Estado es republicano. La diferencia anotada entre el jefe del Estado monárquico y el jefe del Estado republicano tiene consecuencias prácticas, como la irresponsabilidad del monarca frente a la responsabilidad del jefe del Estado republicano; el carácter vitalicio y casi siempre hereditario del primero, frente al carácter alterantivo y electivo que casi siempre tiene la jefatura del Estado en las repúblicas.

Repútase de ordinario al jefe del Estado como el órgano superior de la Administración; pero en la práctica constitucional, que comúnmente no corresponde al lenguaje empleado en los

enunciados generales, el jefe del Estado no es por sí sólo órgano de la Administración, puesto que para los actos referentes a ella se requiere de que intervengan además otros órganos —llamados generalmente ministros de Estado—, los cuales no son subordinados del jefe del Estado, porque ninguna orden de éste es válida si no coopera uno de ellos en su producción, sino coordinados con el jefe del Estado, órganos incompletos de la Administración, como él. Y en ciertos regímenes la participación del jefe del Estado en la Administración es remota, indirecta, siendo esa participación la base para otra distinción, secundaria ciertamente de los regímenes estatales: parlamentarios y no parlamentarios. Si esos órganos —ministros— son nombrados y pueden ser removidos por el jefe del Estado según su sólo querer y el jefe del Estado desempeña «con» ellos la función administrativa, el régimen del Estado es «no parlamentario», denominado «presidencial» si se trata de un república. Si tales órganos constituyen un cuerpo colegiado —Consejo de Ministros, o Gabinete, o Gobierno— presidido por uno de ellos, y no por el jefe del Estado, quien interviene en la administración «a través» de dicho cuerpo, el cual se halla «entre» el Jefe del Estado y la Asamblea, que es el órgano superior especializado en la función legislativa y considerado por antonomasia «el órgano legislativo» —Parlamento—; y aunque sus miembros son designados por aquél, no lo son según su sólo querer, puesto que tiene que reflejar en su composición ideológica la de la mentada Asamblea, ante la que responde no solamente por lo que respecta al cumplimiento de las normas generales en las que está predeterminado el hecho que es antecedente para la sanción, sino también por la eficacia y la tendencia ideológica de su gestión, de modo que llega a ser un «comité» del «cuerpo legislativo»; el régimen es parlamentario. Así, la posición del jefe del Estado con respecto a la función administrativa o ejecutiva es el criterio con el que se distinguen el régimen parlamentario y el no parlamentario, llamado también «de ejecutivo diferenciado»; en el primero, la participación del jefe del Estado en la función ejecutiva o administrativa es muy remota, de modo que el jefe o superior efectivo de los órganos que desempeñan principalmente la función administrativa es en realidad el presidente del cuerpo colegiado que antes mencionamos; y en el segundo el jefe del Estado es verdadero jefe o superior efectivo de los órganos que desempeñan especialmente la función ejecutiva

o administrativa, salvo lo dicho de los ministros de Estado en relación con aquél.

Cuando el jefe del Estado no es el superior efectivo de los órganos especializados en la Administración, cuando no es el «jefe del Ejecutivo» —usando del lenguaje común—, se ve más claramente su esencia. Debe de ser por esto por lo que en los regímenes parlamentarios tiene funciones que la patentizan, que dimanen directamente de ella, como la solución de los conflictos que se suscitan dentro de la marcha del Estado, y envuelven a órganos superiores de éste: conflictos entre la opinión pública y el Parlamento, los que resuelve el jefe del Estado disolviendo al segundo o a una de sus Cámaras y convocando a elecciones para que el pueblo lo renueve; conflictos entre el Parlamento y los ministros de Estado, solucionados por la renovación de aquél en la forma indicada, o por el cambio de ministros, de acuerdo con el primero, según sea el «Cuerpo Legislativo» o el Gabinete el que no se halla en armonía con la opinión pública.

Según su Constitución, Luxemburgo es una Monarquía, y el Jefe del Estado tiene el título de Gran Duque. Expresa ser Constitución del Gran Ducado de Luxemburgo (art. 1.º), identificando al Estado luxemburgués con la forma monárquica, granducal, a pesar de que, como ya lo vimos, el precepto (art. 32) referente a la residencia de la Soberanía reduce al principio monárquico a principio de organización basado en la Constitución.

Según ésta (art. 3.º), la Corona es hereditaria en la familia de Nassau, de acuerdo con el pacto de 30 de junio de 1783 que fija el orden sucesorio para las dos ramas de esta Casa, y los artículos del Tratado de Viena de 1815 y del de Londres de 1867 que lo mantienen. Recuérdese (ya lo expresamos en la parte histórica) que por reforma de 1907 se aplicó el orden de primogenitura también a las mujeres, excluidas por el Pacto de Familia de la sucesión mientras hubiera varón en cualquiera de las dos ramas.

El Gran Duque es mayor de edad a los dieciocho años, y al comenzar el ejercicio de su potestad (porque asciende al Trono siendo mayor de edad o llega a serlo ya en éste), jura, tan pronto como es posible, observar la Constitución y leyes en general, servir a los fines de la autoridad (art. 5.º). Si es menor o «se encuentra en imposibilidad de reinar» por otra causa, se instituye una regencia, cuyo titular se designa conforme al precitado Pacto de Familia (arts. 6.º y 7.º). En caso de vacancia del Trono, provee provi-

sionalmente a la regencia la Cámara, y otra nueva, convocada en número doble, dentro del plazo de treinta días, designa definitivamente al titular de aquél (art. 7.º). Puede el Gran Duque hacerse representar por un príncipe de la sangre, llamado Lugarteniente General, que antes de ejercer sus atribuciones jurará la Constitución (art. 42).

El Gran Duque es sagrado, o sea, especialmente protegido por el Orden Jurídico, e inviolable, o sea, irresponsable (art. 4.º). Manifestación de su especial protección jurídica es la exigencia de juramento de fidelidad al Gran Duque impuesta, al entrar a desempeñar sus cargos, al Regente (art. 8.º), los Diputados (art. 57) y «Todos los funcionarios públicos» (art. 110).

No existe oposición entre la irresponsabilidad del Gran Duque y la vigencia real de la Constitución, gracias a que ésta determina que —como es propio de la Monarquía Constitucional— aquél sea Órgano incompleto: necesita para todo acto, que no sea la concesión a extranjeros de condecoraciones no destinadas a recompensar servicios prestados a Luxemburgo, de la cooperación de un «consejero de la Corona responsable» (art. 45): con la necesidad de esta cooperación hay que coordinar el precepto de que «El Gran Duque ejerce sólo el poder ejecutivo» (art. 33).

El Gran Duque regula la organización de «su Gobierno», compuesto al menos de tres miembros (art. 76), a los cuales « nombra y revoca » (art. 77).

Sobre éstos, además de disponerse (como ya lo vimos) que la Cámara tenga derecho de acusarlos y que si lo ejerce los juzgue, mientras la ley no disponga otra cosa, la Corte Superior de Justicia (arts. 82 y 116), se expresa, en artículos diferentes (78), que «son responsables». Puede sostenerse que son simple determinación de la manera de hacer efectiva su responsabilidad, así declarada, las prescripciones referentes a la acusación por la Cámara y al juzgamiento por la Corte Superior; pero ha prevalecido el criterio de que tales prescripciones pueden aplicar el precepto que establece la responsabilidad de los miembros del Gobierno en cuanto a la responsabilidad penal, a la que las primeras se contraen, sin excluir otras vías para aplicarlo cuando no se trata de responsabilidad penal, pues el artículo que proclama la responsabilidad de los miembros del Gobierno se refiere en general a toda responsabilidad, y los que tratan de la acusación por la Cámara y el juzgamiento por la Corte se refieren únicamente a responsabilidad

por delito predeterminado. Dentro de este criterio, la amplitud o generalidad de la responsabilidad de los miembros del Gobierno, unida al precepto (art. 80) que establece que los miembros del Gobierno tienen derecho de entrar en la Cámara y ser escuchados por ésta cuando lo demanden y que la Cámara puede reclamar su presencia, y relacionada con el art. 51 que declara que el régimen es parlamentario y con el art. 74, que da al Gran Duque la facultad, propia del estricto sistema parlamentario, de apelar al pueblo disolviendo la Cámara y convocando a nuevas elecciones; lleva a concluir que esa responsabilidad abarca al desacuerdo con la Cámara, de tal manera que la desaprobación de la conducta del Gobierno por ella haga imposible la continuación en sus cargos de los titulares de éste.

Un Consejo, el Consejo de Estado, es Órgano superior consultivo, que coopera sobre todo con el Gran Duque (art. 76). Ya conocemos la intervención en las Funciones Legislativa y Jurisdiccional que le confiere la Constitución.

La Cámara de Diputados, además de los medios ya conocidos por los que inspecciona la gestión administrativa, tiene por sus atribuciones financieras el de trazar en cierto modo el plan de ella y el de fiscalizar. Cada año vota la Cámara el presupuesto, en el que deben constar todos los ingresos y egresos estatales (art. 104), y las contribuciones (art. 100); y ni el establecimiento de éstas, respecto de la que la ley puede determinar excepciones para las municipales, ni los empréstitos, ni la venta de bienes inmuebles fiscales, caben sin asentimiento de la Cámara (art. 99). Esta conoce, además, las cuentas del ejercicio financiero anterior (art. 105).

D) Como la actividad estatal es proceso de creación jurídica, de desenvolvimiento de unas normas jurídicas por otras, el problema de la regularidad de ese proceso se relaciona con todas las Funciones del Estado. Dicho problema es el de que las normas inferiores estén en realidad dentro del marco formado por cada una de las superiores a las que pretenden aplicar, y tratándose de un Orden Jurídico constitucional comprende también el de la reforma de la constitución, reforma que no puede regirse sino por ella misma. El primer punto, la regularidad de las normas —norma regular es la que se halla dentro del marco formado por la superior—, comprende a su vez dos cuestiones: la del examen y decisión respecto de la regularidad de las normas, cuestión que se reduce a la de si es aquél a quien toca ejecutarlas el que ha de exa-

minar su regularidad y decidir sobre ella, o si el examen y la decisión, o la segunda, pertenecen a otro Organó; y la de la responsabilidad de los Organos Estatales, encerrada en la cuestión de la regularidad de las normas, porque esta cuestión es en verdad cuestión de la obediencia a las normas, pues una norma irregular es una desobediencia a una norma superior, y el deber de obediencia de un Organó a determinada norma entraña la responsabilidad de él.

La Constitución de Luxemburgo trata del asunto examen y decisión respecto de la regularidad de las normas con referencia a la legalidad —que es clase de regularidad, pues la regularidad de una norma es legalidad si se la refiere directamente a la ley— de «los decretos y reglamentos generales y locales»: da a los Organos Judiciales Colegiados derecho de examinar su legalidad y decidir sobre ésta definitivamente en cada caso concreto, es decir, al deducir de ellos normas individuales (expresa, en el art. 95, que no los aplicarán sino en cuanto sean conformes con las leyes). Establece un Organó especialmente encargado de velar por la regularidad de las normas que deben basarse en el presupuesto, la Cámara de Cuentas, de la cual no podrá prescindirse en el examen y decisión respecto de esa regularidad, aun cuando no se puntualiza la manera como ejercerá la misión de velar por ella (artículo 105). Se confiere al Gran Duque la facultad de examen y la de decisión definitiva respecto de la regularidad de las normas municipales (art. 107).

Con excepción del otorgamiento al Monarca de estas facultades referentes a las normas municipales, facultades que comprenden su constitucionalidad, aspecto o parte de su regularidad, nada contiene la Constitución Luxemburguesa sobre la constitucionalidad de las normas: no establece una regla general sobre el examen y decisión respecto de la regularidad de las normas, ni sobre el examen y decisión respecto de su constitucionalidad, ni trata de la constitucionalidad de normas que no sean las municipales; y su silencio en este respecto significa que, con la salvedad de las normas municipales, no priva a los Organos ejecutores de las normas de la facultad de examinar su constitucionalidad ni la de decidir sobre ésta, puesto que cuando una «norma de grado inferior» «está en desacuerdo con la de grado superior», si se ejecuta la primera, la segunda pierde su vigencia, «por así decirlo, "hasta nueva orden", su validez es eventual», y por lo mismo, si

nada dice al respecto el Derecho Positivo, la esencia misma de éste, su estructura escalonada, lleva a esta solución: «aquel que ha de ejecutar la norma, ha de examinar y decidir también si es o no una norma regular, y, por tanto, ejecutable». «Si se estima que esta situación es socialmente dañosa, al legislador corresponde limitarla o suprimirla por completo, si ello es posible» (Kelsen, a quien seguimos por lo general en la exposición de los principios relativos a la regularidad del proceso de producción del Orden Estatal). Bajo la vigencia de la actual Constitución Luxemburguesa, otras normas jurídicas pueden limitar o suprimir —la expresión es siempre relativa, por la esencia misma del Orden Jurídico— las facultades de examen y decisión de los Organos ejecutores respecto de la constitucionalidad de las normas.

No contiene tampoco la Constitución Luxemburguesa reglas generales sobre responsabilidad de los Organos Estatales. Establece la por nosotros ya examinada responsabilidad de los miembros del Gobierno (arts. 45, 78, 82 y 116), la que, como lo observamos anteriormente, hace que la irresponsabilidad del Gran Duque no se oponga a la regularidad del proceso de producción jurídica. Relacionase con la responsabilidad de los Organos Estatales, pues facilita el que se haga efectiva, el precepto (art. 30) según el que ninguna autorización previa se requiere para perseguir a los «funcionarios públicos» por hechos del desempeño de su cargo, salvo lo dispuesto sobre los miembros del Gobierno.

La Constitución de Luxemburgo fija la manera de verificar su propia reforma, y, al hacerlo, se afirma como Constitución de tipo rígido: para verificarla exige requisitos más difíciles de llenar, procedimiento más complicado, que para la elaboración o reforma de las leyes. Para su reforma se requieren una declaración favorable de la Cámara de Diputados; y su aprobación por ésta, con el apoyo de los dos tercios de los votos emitidos y la presencia de los dos tercios de sus miembros, en legislatura distinta y después de renovada totalmente, y por el Gran Duque, conjuntamente (artículo 114). No cabe ninguna durante una regencia (art. 115).

E) La fuerza es elemento de la sanción, la cual lo es del Derecho. Luego, la fuerza es esencial en el Derecho.

La fuerza que es elemento del Derecho es la Fuerza Pública.

Como la actividad del Estado es, lo repetimos, actividad jurídica, se deduce de lo que se acaba de exponer que existe íntima vinculación entre la actividad del Estado y la Fuerza Pública. Para

las Funciones en que la primera consiste es necesaria la segunda, y además ésta requiere de que respecto de sí misma se ejerzan las Funciones Legislativa y Jurisdiccional.

La Constitución de Luxemburgo consagra uno de sus capítulos (el capítulo VII) a «La Fuerza Pública» y se refiere a ésta no solamente dentro de ese capítulo.

Aunque dice dejar a la ley todo lo concerniente a la Fuerza pública (art. 96), al prescribir que aquélla se ocupe de la «organización y atribuciones de la gendarmería» (art. 97), establece por sí misma a ésta. La formación de una «guardia cívica» es facultativa (art. 98).

El Gran Duque manda la Fuerza Pública (art. 37).

6. La existencia de varios Estados presupone una norma superior a ellos: «dos órdenes no pueden ser afirmados válidos como órdenes jurídicos sino en tanto que su validez es referida a un fundamento unitario» (Kelsen).

La norma jurídica superior a los varios Estados que permite y explica la coexistencia de éstos no puede ser de Derecho Positivo, pues por la esencia de los Estados se excluye una organización superestatal que la dicte, sino tan sólo meramente hipotética. Dice únicamente «Pacta sunt servanda»: de tal modo que son los Estados los que al pactar entre sí dan su contenido al Derecho Interestatal. Llamado general e impropriamente Derecho Internacional, y ellos al desenvolver aquella norma se basan cada uno en su propio Orden Jurídico.

Es propio de la Constitución de un Estado señalar las líneas generales según las que éste ha de desenvolver la norma fundamental hipotética del Derecho Internacional. Esas líneas son las bases del Derecho Internacional Positivo en cuanto rige en el Estado del cual es la Constitución.

Entre las relaciones internacionales de un Estado Civil —suele llamarse por antonomasia «el Estado» al Estado Civil—, merecen especial mención las de él con la Iglesia, Estado formado por la Sociedad Religiosa.

La Constitución Luxemburguesa da —como por lo general las Constituciones al Jefe del Estado— al Gran Duque la calidad de Organó incompleto para la celebración de pactos internacionales: corresponde ésta al Gran Duque, pero éstos no surtirán efecto antes de recibir el asentimiento de la Cámara (art. 37).

Se refiere al procedimiento o gestión mediante el que se con-

ciertan los pactos internacionales, al proscribir los «tratados secretos» (art. 37).

Encierra ciertos preceptos que conciernen a la materia de los pactos internacionales, ya señalando cualidades del Estado luxemburgués, ya refiriéndose directamente a ellos.

Luxemburgo es un «Estado libre, independiente e indivisible», según su Constitución (art. 1.º).

La libertad e independencia de un Estado son aspectos o consecuencias de su Soberanía, la cual, como ya lo expresamos, es la calidad por la que su Orden Jurídico no deriva su validez de ninguna norma superior de Derecho Positivo.

La libertad, que significa «ausencia de vinculación», se transforma en «autovinculación», cuando existe un Orden, que implica vinculación (Kelsen). Existe un Orden Internacional, basado en la norma hipotética fundamental que dice «Pacta sunt servanda» y es la única que se halla sobre los Ordenes Estatales. Ella, por su misma naturaleza, se desenvuelve sólo contractualmente, y, por lo mismo, si los Estados únicamente tienen, por su calidad de soberanos, sobre sí a dicha norma hipotética, al vincularse en esferas o aspectos de su actividad por las normas del Derecho Internacional Positivo, se autovinculan, pues sus propios Organos las dictan; es decir, son libres. Por tanto, la libertad del Estado es calidad propia de él, como consecuencia que es de la Soberanía.

Si un Estado sólo tiene sobre sí, por ser soberano, una norma hipotética, su Poder no depende de ningún otro Poder, pues el Poder, dentro del campo jurídico, no es sino la personificación del Orden Jurídico, y habiendo sobre el Estado tan sólo una norma hipotética no cabe decirse que sobre él hay un Orden Jurídico: el Estado es independiente por el hecho de ser soberano.

La indivisibilidad es calidad propia del Orden Jurídico Estatal, y proclamarla tiene consecuencias prácticas por lo que se refiere al territorio.

Al enunciar estas cualidades de Luxemburgo, su Constitución determina objetos que no podrán afectar los pactos internacionales que a su nombre se celebren, es decir, se refiere a su materia en forma negativa; y, lo que es más importante, afirma la capacidad de Luxemburgo para celebrar pactos internacionales, pues tales cualidades indican que él es un verdadero Estado, y sólo los Estados tienen propiamente esta capacidad.

Refiérese directamente a la materia de los pactos internacionales la Constitución de Luxemburgo en el precepto según el que «Ninguna cesión, ningún cambio, ninguna adjunción de territorio puede realizarse sino en virtud de una ley» (art. 37), precepto que en realidad priva de su carácter absoluto a la proclamación de la indivisibilidad como cualidad de Luxemburgo en cuanto puede referirse a su territorio; y al prescribir que se celebre (es decir, que los Organos correspondientes de Luxemburgo procuren a nombre de éste que se celebre) con la Iglesia un pacto (concordato) que regule las relaciones con ésta y verse en especial sobre el Patronato (art. 22), el cual es una de las concesiones que la Iglesia hace en los concordatos a los Estados Civiles con el cual los celebra.

La Constitución de Luxemburgo encierra también otros preceptos que atañen a las relaciones de este Estado con la Iglesia.

Prescribe que el Gran Duque —tan pronto como sea posible— (art. 5.º), el Regente (art. 8.º), los Diputados (art. 57) y «Todos los funcionarios públicos» (art. 110) al entrar en sus funciones juren cumplir ciertos deberes fundamentales, que se mientan. Aun cuando la fórmula fijada para su juramento no tiene trascendencia para el punto de que aquí tratamos, en sí mismo el establecimiento de aquél implica el reconocimiento de algunos de los fundamentos sobre los que se asientan las reglas que deben regir las relaciones entre la Iglesia y el Estado Civil para que sean perfectamente armónicas: el reconocimiento de que la Sociedad Civil y el Estado que ella constituye no pueden, como tales, prescindir de la existencia de Dios; de que los vinculos religiosos contribuyen a fortalecer a los meramente jurídicos; de que el cumplimiento de los deberes religiosos es la mayor garantía del de las obligaciones jurídicas.

Su prescripción de que ningún juramento pueda imponerse sino en virtud de una ley y determinando ésta la fórmula (artículo 110), también favorece la armonía con la Iglesia, ya que facilita el respeto para el juramento, reconociendo su importancia.

El precepto de la Constitución de Luxemburgo por el que «El matrimonio civil deberá siempre preceder a la bendición nupcial» (art. 21), puede obstar para las buenas relaciones con la Iglesia, al significar que aquel Estado regula por sí materias propias de ésta; pero, como no separa el matrimonio civil del sacramento del matrimonio, como no pretende señalar para el primero caracteres

y consecuencias opuestos a los del segundo, puede no tener graves repercusiones en la práctica para esas relaciones.

Su establecimiento de «La libertad de cultos» (art. 19) es contrario a la armonía con la Iglesia, pues se halla en pugna con la doctrina de ésta, la cual la condena. Si los cultos falsos están firmemente establecidos en un Estado, admite la Iglesia que el Orden Jurídico de él preceptúe la «tolerancia» de aquéllos, sin igualarlos jamás con el verdadero, y no la libertad de cultos, siempre errónea y perniciosa.

RAMIRO BORJA Y BORJA