

LA TEORIA Y LA REALIDAD CONSTITUCIONAL CONTEMPORANEAS

FINLANDIA

La República finlandesa atrae en estos días la atención extranjera con motivo de las recientes elecciones presidenciales --15 de febrero-- que, según se sabe, han elevado a la más alta magistratura del país al candidato del partido agrario, Dr. Urho Kekkonen. Los comentaristas discuten, en primer lugar, la calificación correcta del régimen político vigente: ¿parlamentarismo puro, sistema presidencialista, parlamentarismo orleanista? Interesa, además, el procedimiento que se sigue para la designación del Presidente de la República, teniendo en cuenta las distintas fórmulas utilizadas en 1940 --elección de Risto Ryti--, 1943 --reelección de Ryti--, 1944 --nombramiento del mariscal Mannerheim--, 1946 --comienzo del mandato de Paasikivi-- y 1950 --reelección de Paasikivi--. El *political scientist*, por último, enfoca el problema y formula su calificación del régimen dentro del marco general de la vida política finlandesa, considerando las fuerzas reales --partidos políticos y grupos de intereses-- que impulsan el funcionamiento de las instituciones constitucionales.

EL RÉGIMEN POLÍTICO DE FINLANDIA

Maurice Duverger, en su último libro (1), incluye a Finlandia entre las democracias clásicas de tipo británico --*regímenes parlamentarios*--, con dos rasgos originales que la separan de los res-

(1) Maurice DUVERGER: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. P. U. F., París, 1955, pág. 276.

tantes sistemas escandinavos: los de Dinamarca, Noruega y Suecia. Por un lado, Finlandia es una república, cuyo Presidente se elige cada seis años por sufragio universal indirecto; por otro, el Presidente finés está investido de importantes prerrogativas que lo destacan de los Jefes de Estado de otras democracias parlamentarias.

La interpretación finlandesa oficial coincide con este juicio. En un informe del Ministerio de Asuntos Exteriores dado a conocer unos días antes —9 de febrero de 1956— de las elecciones, la posición del Presidente de la República se deslinda de este modo:

«Finlandia se separa, sin ninguna duda, de la ruta normal [de las democracias parlamentarias]. Su presidente ejerce ciertamente un poder superior al que detenta, en general, el Jefe de Estado de las otras democracias que poseen un gobierno parlamentario. Su posición de Jefe de Estado presenta aspectos que recuerdan los del régimen presidencialista del hemisferio occidental. Se puede decir que Finlandia ha acertado en un punto en el que fracasaron otros: *coordina un poder presidencial relativamente poderoso con un parlamentarismo practicado de forma habitual en condiciones irreprochables*» (2).

La Constitución de Finlandia, en efecto, coloca como pieza básica del régimen al Presidente de la República. En distintos párrafos del texto se le conceden poderes amplios y decisivos (3).

1. PODERES LEGISLATIVOS.—El Presidente participa de manera preponderante en la función legislativa:

a) *Mediante la iniciativa de la legislación*.—El § 2 (párrafo segundo) enuncia como disposición general que «el poder legislativo se ejerce por la Cámara de representantes y el Presidente de la República». Y el § 18 ratifica este derecho de proponer, «bien

(2) *La position du Président de la République en Finlande*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Helsinki, 9 de febrero de 1956 [Conocido por la amabilidad del Canciller de la Legación finlandesa en Madrid, Sr. Brotherus].

(3) Cfr., entre las exposiciones más asequibles al lector español, V. MERIKOSKI: *Précis du droit public de la Finlande*. Publicado por la Asociación finlandesa de juristas. Helsinki, 1954.

una ley nueva, bien la modificación, interpretación auténtica o la abrogación de una ley en vigor», que corresponde tanto al Presidente de la República como a la Cámara de representantes.

b) *Mediante la sanción de la ley.*—«La ley adoptada por la Cámara —dice el § 19— es presentada al Presidente de la República para que sea sancionada por él».

c) *Mediante el veto legislativo.*—Es éste uno de los poderes más importantes atribuidos al Presidente. Porque una vez aprobada la ley por la Cámara, el § 19 prevé dos hipótesis: o que el Presidente la sancione con el mismo texto (caso normal de aprobación), o que en un plazo máximo de tres meses el Presidente no la sancione (interposición del veto presidencial). La ley vetada no entra en vigor. «quedará caduca» —reza en la Constitución—. Sólo resta una última posibilidad para que el texto rechazado por el Presidente cobre fuerza de ley: que la Cámara, después de su renovación en subsiguientes elecciones lo adopte sin enmiendas por mayoría absoluta de los votos expresados. En este caso la ley renace, cobra vigencia sin necesidad de la sanción del Presidente de la República.

Pero incluso con esta facultad de la nueva Cámara para pronunciarse contra el parecer presidencial, en el juego de los poderes constitucionales es el Presidente —con la iniciativa, la sanción y el veto— el que prácticamente controla la función legislativa.

2. PODERES EJECUTIVOS.—El § 2 (párrafo tercero) establece que el poder ejecutivo supremo se delega en el Presidente de la República. Y añade: «Al lado del Presidente hay para el gobierno general del Estado un Consejo de Ministros compuesto de un Ministro-Presidente del Consejo y otros ministros en el número que sea necesario». Corresponde precisar, pues, primero, las atribuciones generales del Presidente de la República como Jefe de Estado y cabeza del Ejecutivo, y, además, la relación entre el Presidente de la República y sus ministros.

Respecto a las atribuciones del Presidente de la República, la Constitución finlandesa enumera las que siguen:

- La Jefatura suprema de las Fuerzas Armadas, que puede delegar en tiempo de guerra (§ 30);
- La alta dirección de la política internacional (§ 33);

- La declaración de guerra y la firma de la paz, con el consentimiento de la Cámara (§ 33) (4);
- El nombramiento de titulares de los cargos, dignidades y funciones más importantes, como Canciller de Justicia, arzobispos, obispos, etc. (cfr. § 87);
- La inspección y vigilancia de la administración estatal (§ 32);
- Un poder reglamentario extenso (§§ 21 y 28);
- La remisión de las penas y el ejercicio del derecho de gracia, previo informe del Tribunal Supremo (§ 29);
- La concesión y la liberación de la nacionalidad finlandesa (§ 31).

El Presidente de la República finlandesa no es, sin embargo, un órgano ejecutivo *monocrático puro*, vale decir, un poder de

(4) Adviértese, sin embargo, que en materia de política internacional el Presidente opera con una gran libertad de acción. En 1940, por ejemplo, fué el Presidente quien personalmente acordó con Alemania el paso por territorio finlandés de las tropas destacadas en Noruega (V. LUIS GARCÍA ARIAS: *El tratado de paz con Finlandia*, en «Cuadernos de Pol. Intern.», número 9, enero-marzo 1952, págs. 181 y sigs.). Y en el último decenio el presidente Paasikivi ha dirigido directamente la delicada política con la U. R. S. S.

Sobre este tema hay algunos estudios interesantes en idiomas occidentales, así: A. T. ANDERSON: *Origins of the winter war: a study of Russo-Finnish diplomacy*, en «World Politics», 6 (2), enero 1954, págs. 169-189; J. H. WUORINEN: *Finland stands guard*, en «Foreign Affairs», 32 (4), julio 1954, págs. 651-660; J. HAMPDEN JACKSON: *Russia, Finland and Estonia*, en «Contemp. Review», junio 1952, págs. 334-337; E. CRANKSHAW: *Finland and Russia*, en «Nat. Engl. Review», febrero 1953, págs. 87-91. Y respecto a los días de la segunda guerra mundial, el citado J. H. WUORINEN: *Finland and the World War II 1939-1944*. New York, Ronald Press, 1948. W. ERFUHRT: *Der finnische Krieg 1941-1944*. Wiesbaden, Limes Verlag, 1950, y la nota mencionada de L. GARCÍA ARIAS.

La Prensa occidental comenta en estos días favorablemente la política exterior finlandesa, sobre todo su habilidad en las difíciles relaciones con su peligroso vecino del Este. El *Economist*, de Londres, en un interesante artículo, «Lluvia y sol sobre Finlandia», escribe: «Por primera vez desde 1939 los finlandeses tienen la impresión de que la terrible amenaza que gravita sobre su frontera oriental ha cedido, provisionalmente al menos. El doctor Urho Kekkonen, que fué cinco veces Primer Ministro y que acaba de ser nombrado Presidente el mes último, puede con razón felicitarse de la política desarrollada por él mismo y su antecesor, el venerable ex Presidente Paasikivi» (número del 14 de abril de 1956).

decisión unipersonal auxiliado en la simple *preparación y ejecución* de los asuntos gubernamentales por un equipo ministerial de meros funcionarios; tampoco opera hoy en Finlandia un ejecutivo *dualista*, con un Gabinete políticamente autónomo. La Constitución finlandesa y la puesta en marcha del sistema han configurado un tipo de orden que se asemeja más al llamado «parlamentarismo orleanista», tipificado en el régimen francés bajo la dinastía de ese nombre.

La célebre tesis de Guizot —*le trône n'est pas un fauteil vide*— impulsó el desarrollo de un régimen en el que el Gabinete debía contar a la vez con la confianza de las Cámaras y con el apoyo del Monarca, a la sazón Luis-Felipe de Orleáns. La Carta francesa de 1830 limitó asimismo la potestad reglamentaria del rey (reconocida por el art. 14 de la Carta de 1814), y el Monarca compartía con las Cámaras la iniciativa legislativa. Este sistema de transición entre una monarquía limitada y un régimen parlamentario clásico, es el que, en suma, encontramos ahora en Finlandia con su particular forma republicana.

Finlandia es una república parlamentaria que funciona al modo de la monarquía orleanista: el Gabinete se apoya tanto en la confianza de la Cámara de representantes como en el Presidente de la República.

El Presidente elige a sus ministros y disuelve la Cámara. Estas dos atribuciones fundamentales marcan el cauce por el que discurre el régimen político finlandés. Los ministros, según advierte el § 36, deben gozar de la confianza de la Cámara. Será factible, en consecuencia, la formación de una fuerte mayoría parlamentaria que exija la constitución de un determinado Gabinete político. Es posible, y ocurrió en el otoño de 1936, cuando el partido social-demócrata se enfrentó con el presidente P. E. Svinhufvud, su antiguo enemigo en la guerra civil. Pero Svinhufvud no accedió, y, reafirmando su prevaleciente posición presidencial, formó Gabinete sin la participación del partido mayoritario. La medida resultó arriesgada y pocos meses después —febrero 1937— el Presidente no conseguía la reelección.

Pero una segunda ruta más viable se ofrece a la presidencia. Basta con que acuerde la disolución de la Cámara y remita a nuevas elecciones la agrupación de otra mayoría hostil (5). El plu-

(5) En tres ocasiones ha tomado esta decisión el Presidente: en 1924, 1929 y 1930.

ripartidismo interviene en Finlandia a beneficio del ejecutivo, ya que, como veremos, el panorama político de aquella república hace difícil la composición de asambleas homogéneas (6). El Presidente elige con una libertad casi absoluta entre las múltiples combinaciones posibles, mientras que la Cámara *in extremis* dispone del recurso descrito por Campion y Lidderdale en su *European Parliamentary Procedure* (7): que el Gobierno atribuya a un determinado escrutinio parlamentario la significación de un voto de confianza y se vea obligado a dimitir si la Cámara se pronuncia en un sentido contrario al querido por él.

Los dos requisitos exigidos en el § 34 de la Constitución —que las decisiones del Presidente se adopten en Consejo y la necesidad del refrendo ministerial— no restringen esta amplitud de facultades presidenciales. Porque, de una parte, los ministros controlan solamente *la regularidad del acto*, su conformidad con la ley, pero no juzgan de la oportunidad política del mismo (8); y, de otra parte, las presuntas oposiciones entre Presidente de la República y ministros, aludidas y normadas por los §§ 35 y 45, en la práctica constitucional finlandesa, como subraya Denis Levy, son «extremadamente raras» (9). Al parecer, todo presidente cuida mucho la elección de personas de fácil diálogo y entendimiento.

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES

Según la ley constitucional de 1919, el Presidente de la República finlandesa se elige por sufragio universal indirecto. El § 23 establece:

«El Presidente de la República es elegido por el pueblo

(6) Así, tras las elecciones de marzo de 1954 se plantearon serias dificultades para formar un gobierno de coalición entre los sociales-demócratas y los agrarios. Los líderes de partidos, desde aquellas fechas, se preocupan ya fundamentalmente por conseguir un objetivo concreto: la victoria en las elecciones presidenciales de 1956. El quinto gabinete Kekkonen —7 sociales-demócratas, 6 agrarios y 1 no-parlamentario— sólo contó con una débil mayoría: 107 diputados sobre 200.

(7) Ed. Allen und Unwin, Londres, 1953, IV/VII.

(8) Cfr., en especial, los §§ 34, último párrafo, 35 y 45 de la Constitución.

(9) Denis LEVY: *Les élections à la Présidence de la République finlandaise*, en «Rev. franç. sc. polit.», VI (1), enero-marzo 1956, págs. 115-128.

de Finlandia entre los ciudadanos finlandeses de nacimiento y para un período de seis años.—La elección se hace por un colegio de trescientos electores presidenciales. En la designación de éstos se observarán las disposiciones en vigor para las elecciones a la Cámara de representantes en lo que concierne el derecho de voto, elegibilidad de los electores, así como, en cuanto sean aplicables, las normas para el modo de elección, voto y nombramiento de suplentes.—La designación de los electores presidenciales tienen lugar los días 15 y 16 de enero, el 15 de febrero siguiente los electores se reúnen bajo la presidencia del Presidente del Consejo y proceden a la elección del Presidente de la República. La votación se verifica por escrutinio secreto. Si un candidato obtiene más de la mitad de los votos emitidos, se le declara elegido; en caso contrario, se procede inmediatamente a nueva votación; si esta vez tampoco reuniese ningún candidato la mayoría absoluta, se realiza una tercera votación entre los dos candidatos que obtuvieron mayor número de votos en la segunda. En caso de empate, decide la suerte» (10).

Pero tal procedimiento, según se advirtió *supra*, ha sido incumplido en Finlandia durante el decenio 1940-1950, con cuatro designaciones *extra-constitucionales*. En segundo término, la ley electoral para la Cámara de representantes que tenía vigencia en el momento de aprobarse la Constitución —ley de 20 de julio de 1906— ha sido modificada en 1935 (con posteriores revisiones). El análisis de las últimas elecciones presidenciales está enmarcado, pues, por tres cuestiones previas:

- 1.^a Sistema vigente para la designación de los electores presidenciales.
- 2.^a Modo de la designación presidencial.
- 3.^a Anomalías en las elecciones presidenciales del decenio 1940-1950.

1. DESIGNACIÓN DE LOS ELECTORES PRESIDENCIALES.—Para el nombramiento de los 300 electores presidenciales, la Constitu-

(10) Véase el texto íntegro del § en el Apéndice que incluimos al final.

ción remite, según acabamos de ver, al sistema electoral que se sigue en la designación de los 200 miembros de la Cámara de representantes. La ley de 31 de enero de 1935, dictada con el propósito de simplificar el complicado mecanismo anterior, ratifica el principio de la representación proporcional de 1906, con la posibilidad de «emparentamientos» de listas y otras modificaciones que *de facto* favorecen a los grandes partidos políticos (11).

Las líneas fundamentales del sistema electoral vigente hoy en Finlandia pueden esbozarse de la siguiente forma (12):

a) Las candidaturas se presentan por las llamadas «sociedades electorales», que están integradas por un mínimo de 50 electores. Dos o más «sociedades electorales» tienen la posibilidad de agruparse, a su vez, en «uniones electorales»;

b) Cada elector puede: o votar la lista de una «sociedad electoral», sin modificar el orden de los nombres que aparecen en la papeleta o boletín de voto; o pronunciarse en favor de una persona que no figure en el boletín, escribiendo en el correspondiente espacio en blanco el nombre, título, profesión y domicilio de su candidato;

c) Cada lista tiene sólo dos candidatos;

d) El primer candidato independiente recibe un voto; el segundo, medio. El resultado definitivo de estos candidatos *independientes* —es decir, que no aparecen en listas— se consigue sumando los votos así obtenidos;

e) Más complicado resulta el procedimiento cuando se trata de lograr la cifra final de los votos de candidatos que figuran en listas. Lo resumimos en ocho reglas:

— Primera regla. Los votos conseguidos por la lista de la misma «sociedad electoral» se estiman como un grupo de votos.

— Segunda regla. A cada uno de los dos candidatos de una lista se le asignan dos cifras de votos: si fuere candidato en cabeza, la primera cifra corresponde al número total

(11) Ya en 1906 se admiten en Finlandia los «emparentamientos» de listas. Cfr. SILVIO FURLANI: *L'apparentamento nella legge elettorale finlandese*, en «Il politico», XVI (3), diciembre 1951, págs. 318-322.

(12) Véase C. LAVAGNA: *La costituzione e il sistema elettorale finlandese*. Sansoni, Florencia, 1946.

de los votos de su lista, y si fuere «segundón», su primera cifra es la mitad de estos votos de su lista; la otra cifra que se señala a los candidatos indica el número total de votos alcanzados por las listas «emparentadas», según un reparto que se verifica aplicando la regla siguiente.

— Tercera regla. Los candidatos ocupan dentro de los grupos que se asocian —listas «emparentadas»— un puesto jerárquico que refleja el número de votos que han obtenido en sus respectivos grupos. De conformidad con este orden, el primer candidato de los grupos consigue su segunda cifra con el número total de los votos sumados por todas las listas «emparentadas»; el segundo candidato, con la mitad de esa totalidad: el tercero, con la tercera parte; el cuarto, con la cuarta, etc.

— Cuarta regla. Si un candidato figurase en dos o más listas, el número final de sus votos sería la suma de los alcanzados en cada una de ellas.

— Quinta regla. El total de los votos de aquellos candidatos de listas «emparentadas», se obtiene así: al primero, la suma de todos los votos conseguidos por la «unión electoral»; al segundo, la mitad; al tercero, la tercera parte; al cuarto, la cuarta, etc.

— Sexta regla. Los candidatos de listas no emparentadas consiguen los votos que figuren en la asignación de sus propias listas.

— Séptima regla. Cualquier caso de empate es decidido por la suerte.

— Octava regla. Una vez efectuadas las atribuciones de votos finales se confecciona una relación —ordenada de acuerdo con el número de votos que cada candidato ha alcanzado— y a los primeros de ella se asignan los puestos que correspondan a la circunscripción electoral.

En el siguiente esquema, que aclara ciertos detalles del incluido por Schepis (13), puede comprobarse la aplicación de estas reglas.

(13) Giovanni SCHEPIS: *I sistemi elettorali*. Editrice Caparrini, Empoli, 1955, pág. 93 de la sección segunda.

DESIGNACION DE LOS ELECTORES PRESIDENCIALES
EN FINLANDIA

	Votos de cada lista o de candidatos independientes	Suma de votos de las listas «emparentadas»	CIFRAS COMPARATIVAS		Número definitivo de votos
			Votos asignados a cada candidato en su propia lista; votos de los independientes	Votos asignados a los candidatos en virtud de los emparentamientos de listas	
Lista 1	A.	20.000	A 20.000		A 20.000
	B.		B 10.000		B 40.000
Lista 2	B.	30.000	B 30.000		B 40.000
	C.		C 15.000		C 15.000
Lista 3	D.	36.000	D 36.000	D 52.000	D 52.000
	E.		E 18.000	E 26.000	E 26.000
Lista 4	F.	16.000	F 16.000	F 17.333	F 17.333
	G.		G 8.000	G 13.000	G 13.000
Lista 5	H.	10.000	H 10.000	L 35.000	L 36.000
	I.		I 5.000	M 18.000	M 18.000
Lista 6	L.	26.000	L 26.000	H 12.000	H 12.000
	M.		M 13.000	I 9.000	I 9.000
	N.	12.500	N 12.500		N 12.500
	O.	5.000	O 5.000		O 5.000
	P.	2.000	P 2.000		P 2.000

Clasificación final (para nueve puestos):

- | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 1.º Candidato D, con 52.000 votos | 5.º Candidato A, con 20.000 votos |
| 2.º " B, " 40.000 " | 6.º " M, " 18.000 " |
| 3.º " L, " 30.000 " | 7.º " F, " 17.333 " |
| 4.º " E, " 26.000 " | 8.º " C, " 15.000 " |
| 9.º Candidato N, con 12.500 votos | |

2. LA DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.—La segunda fase del nombramiento de Presidente —la decisión del colegio electoral— presenta en Finlandia mayor interés que en otros países con análogo sistema de elección indirecta y, concretamente, mucha más importancia que en el procedimiento electoral acaso más conocido, el de los Estados Unidos de América. Se sabe que el elector presidencial norteamericano cumple fielmente un mandato imperativo, asegurado en seis Estados por leyes que le obligan a ello (14). Toda la gravedad del proceso recae en Norteamérica en las etapas electorales previas, es decir: designación de los candidatos del Partido y designación de los electores presidenciales. En el mes de noviembre de cada año bisiesto, el norteamericano conoce ya el nombre de su futuro Presidente, aunque todavía no esté formalmente elegido.

Situación distinta es la del ciudadano finlandés. Los días 15 y 16 de enero de los años correspondientes —cada seis—, el nombramiento de los 300 electores presidenciales no prefigura el resultado final que eligirá nuevo Presidente de la República. Es precisamente a partir de este momento —y no antes, como en Norteamérica—, cuando los diferentes partidos políticos dan comienzo al período más trascendental de su campaña; una lucha que centrada en un sector reducido —300 personas— se presta al empleo de toda clase de armas, más o menos lícitas: promesas, compromisos y componendas que coartarán la libertad del próximo residente del castillo de Södra Hamn. La táctica en este último momento de la elección resulta, al parecer, decisiva, y los comentaristas coinciden en que lo importante es que el candidato quede «colocado» en los dos primeros escrutinios, pues en el tercero —entre los dos más favorecidos y bastando una mayoría simple—, un hábil «enfoque» consigue lo demás.

El candidato que en uno de los dos primeros escrutinios consiga la mayoría absoluta de los votos emitidos, o en el tercero alcance la mayoría simple, es elegido Presidente de la República.

(14) El Tribunal Supremo norteamericano ha reconocido recientemente, en efecto, la validez de las leyes de los Estados que imponen a los «compromisarios» la obligación de votar por el candidato designado en la convención de su partido. Cfr. la «Harvard Law Review», 1952, págs. 132-133. En contra de un mandato imperativo suele citarse el caso de uno de los electores del Tennessee que en 1948 no votó por Truman, el candidato al que estaba comprometido.

3. LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL DECENIO 1940-1950. El desarrollo de la segunda guerra mundial colocó a Finlandia en una crítica posición estratégica que, sin duda, hubo de repercutir gravemente en la marcha de su política interior. El impacto bélico se hizo sentir en todos los órdenes y jerarquías; igualmente afectó a la magistratura suprema del país, a la persona y funciones del Presidente de la República que, como sabemos, es también Jefe Supremo del Ejército.

El 27 de noviembre de 1940, el presidente Kyösti Kallio comunicó su dimisión al Gobierno mediante un carta en la que aludía a su delicado estado de salud (15). El mandato de K. Kallio se había iniciado el 1.º de marzo de 1937 y tenía como término constitucional el mismo día del año 1943. La dimisión abría el procedimiento previsto en el § 25 del texto fundamental, que de forma imprecisa establece al respecto la convocatoria de nuevas elecciones «tan pronto como sea posible» (16). Los juristas y los políticos finlandeses —más los segundos que los primeros— discreparon en la interpretación de este § 25 que, relacionado con el 23, deja sin resolver, desde luego, tres cuestiones esenciales:

1.ª ¿Se entenderá que el nuevo Presidente inicia un mandato de duración normal, es decir, por seis años, o, por el contrario, hay que considerarlo como un *sustituto del anterior para el tiempo que reste del mandato del impedido*, en este caso hasta el 1.º de marzo de 1943?

2.ª ¿Elegirán Presidente los mismos compromisarios designados para el nombramiento del que ahora cesa o corresponde poner en marcha el mecanismo electoral *ab initio*, con nuevo otorgamiento de la representación popular a otro cuerpo de 300 electores?

3.ª ¿No cabrá constitucionalmente acaso un sistema más rápido, como, por ejemplo, la designación del sustituto por la propia Cámara de representantes? (17).

(15) Tomamos estos datos de Silvio FURLANI: *Le elezioni presidenziali in Finlandia dal 1940 al 1950*, en «Riv. trim. dir. pubb.», año 1952, III, págs. 701-8.

(16) Véase en nuestro Apéndice el texto de la Constitución.

(17) El § 94 de la Constitución establece, como disposición transitoria, que la primera elección se realice por la Cámara de representantes, y de este modo se nombró al presidente K. J. Stahlberg —26 de julio de 1919—.

A estas tres cuestiones se formularon otros tantos sistemas de respuestas:

1.^a *Tesis del Gobierno*.—Al día siguiente de la dimisión del Presidente de la República, el Gobierno presentó a la Cámara un proyecto de ley sobre la elección de nuevo Presidente, inspirado en los siguientes principios:

a) La elección corresponde a los mismos «compromisarios» que designaron al presidente K. Kallio, ahora dimitido, o sea, los elegidos los días 15 y 16 de enero de 1937;

b) El mandato del Presidente que se elija —concebido como *sustituto*— termina el mismo día en que debió finalizar la presidencia de K. Kallio, es decir, el 1.^o de marzo de 1943.

2.^a *Tesis del diputado Wiik*.—En el seno de la comisión constitucional de la Cámara se advierte que el proyecto gubernamental viola abiertamente, si no la letra, el espíritu auténtico de la Constitución. El Gobierno reparó en el hecho, tuvo conciencia de la violación, pero las excepcionales circunstancias del momento —aquella Finlandia de 1940 descrita, entre otros, por Danjou y Vallotton (18)— aconsejaban, en su opinión, alterar determinados extremos del sistema de nombramiento constitucional (19). Algunos miembros de la comisión y la mayoría de los diputados —150 votan definitivamente a favor (en una Asamblea de 200), cuando el proyecto se aprueba— estiman y aceptan los argumentos del Gobierno, pero los diputados Estlander, Oesterholm y Wiik se manifiestan en contra. La tesis de este último se apoya en dos supuestos:

— El cuerpo electoral designado para nombrar Presidente es *una institución temporal*, que nace con un fin concreto: elegir Presidente de la República, y cumplido este fin —su exclusiva *ratio*— desaparece sin posibilidad de renacimiento;

— El cuerpo electoral de 1937, como supuesto de hecho, se ha modificado hoy —noviembre de 1940— y cualquier recomposición del mismo sería tan laboriosa y lenta como la utilización del procedimiento electoral de la Constitución.

(18) H. DANJOU: *L'héroïque Finlande*. París, Plon, 1940; H. VALLOTTON: *Finlande 1940*. Lausanne. Payot, 1940.

(19) Cfr. S. FURLANI: *Le elezioni...*, cit., pág. 704.

Apoyado en esta base, Wiik defiende la posibilidad de que el Gobierno elabore otro proyecto de ley que modifique la Constitución atribuyendo el nombramiento de Presidente de la República a la Cámara de representantes por sufragio directo.

3.^a *Tesis de los diputados Estlander y Oesterholm.*—Tampoco aceptaron Etlander y Oesterholm las razones del Gobierno o, al menos, las consideraron insuficientes para exigir una mutación tan profunda del sistema electoral. Es preferible, según ellos, respetar la Constitución «en cuanto no sea absolutamente necesario violarla», y ninguna situación de emergencia impone, *sino todo lo contrario*, dejar incumplido el § 23. que establece un mandato *siempre* de seis años (20). «Todo lo contrario», argumentó Friesch ante la Cámara, puesto que los acontecimientos mundiales y nacionales parecen anunciar que en 1943 todavía no será posible verificar una elección presidencial en condiciones normales. ¿Para qué, entonces, limitar el mandato del futuro Presidente? (21).

La intervención de Friesch no tuvo éxito. La Cámara rechaza la enmienda Estlander y no corresponde mejor fortuna, en tercera lectura, a la propuesta Wiik. Ciento cincuenta diputados votan a favor del proyecto gubernamental y sólo 16 en contra. El 19 de noviembre de 1940, Risto Ryti, elegido Presidente, toma posesión de su cargo.

Con esto se consumó la primera designación *extra-constitucional*. La segunda iba a tener lugar veintiocho meses después.

El mandato de Risto Ryti finalizaba, según la aceptada propuesta del Gobierno, el 1.º de marzo de 1943. Pero en tal fecha las graves circunstancias de la segunda guerra mundial no permiten tampoco celebrar unas elecciones que se ajusten al complicado

(20) Es curioso advertir que la palabra «siempre», base de esta discusión parlamentaria, no figura en ninguna de las más cuidadas versiones que en lenguas occidentales se han hecho de la Constitución de Finlandia: ni en la francesa que reproduce MIRKINE-GUETZÉVITCH (*Les constitutions européennes*, P. U. F., París, 1951, I, págs. 397 y sigs.), ni en la italiana de A. GIANNINI (*Le costituzioni degli stati dell'Europa orientale*, Roma, 1930, I, págs. 280 y sigs.), ni en la traducción oficial inglesa del Gobierno finlandés (*Form of Government Act and Diet of Finland*, Helsinki, 1947), ni en el texto alemán (*Die Verfassung —Regierungsform— Finnlands*, Helsinki, Valtioneuvoston Julkaisuvasto, 1924).

(21) Cfr. S. FURLANI: *Le elezioni...*, cit., págs. 706-7.

procedimiento de la Constitución. La opinión pública finlandesa capta este fenómeno de emergencia que expone el Gobierno en un proyecto de ley —21 de septiembre de 1942—. A este fin se argumenta:

1.º Que el mandato del nuevo Presidente tenga la duración prevista por la ley fundamental, es decir, seis años.

2.º Que la elección se realice por los mismos compromisarios de 1937, o sea, los que entonces eligieron a Kyösti Kallio y, en 1940, a Risto Ryti.

El proyecto gubernamental abre un amplio debate parlamentario y los diputados presentan ante la Cámara tres propuestas:

Primera. Limitación del mandato del nuevo Presidente al 1.º de marzo de 1945 (Era de prever para ese día la normalización de las condiciones exteriores e internas de Finlandia).

Segunda. Diferir la elección presidencial hasta 1945.

Tercera. Idem hasta 1946.

La Cámara acepta la primera propuesta parlamentaria —limitación del mandato al 1.º de marzo de 1945— y pone así en marcha la segunda designación *extra-constitucional*: la que tuvo como resultado la reelección de Risto Ryti.

Pero aun limitando el tiempo de la nueva presidencia se fijó un plazo demasiado largo. La derrota de los ejércitos de Hitler hicieron caer a las personas más o menos directamente comprometidas con él. El día 1.º de agosto de 1944, R. Ryti presenta su dimisión «por razones de salud». Los momentos eran particularmente difíciles para la República, y, desde luego, nada propicios a unas elecciones (22). La tercera designación del decenio 1940-1950 tendría que seguir igualmente una vía extraña al espíritu de la Constitución. En este caso, una vía completamente ajena al espíritu y a la letra, pues se nombra un Presidente *directamente por ley*. Fué así, en efecto, como el mariscal Mannerheim asume la más alta magistratura de su país —4 de agosto de 1944—, sin limitación de tiempo, cuando la República finlandesa se encara con un incierto destino (23).

(22) Recuérdese que el presidente Ryti fué condenado como «responsable de la guerra» a diez años de trabajos forzados.

(23) Datos de consulta imprescindible para el historiador de este período aporta el propio MANNERHEIM: *Erinnerungen*, Atlantis Verlag, Zürich, 1952, según la versión alemana de H. von Born-Pilsach.

Mannerheim dirige a Finlandia hasta el 4 de marzo de 1946, que renuncia a la presidencia. El art. 3.º de la ley que le nombró Presidente preveía que cuando la vacante se produjera, el nuevo Jefe de Estado sería elegido «de acuerdo con lo que establece la Constitución finlandesa y las leyes». Pero este procedimiento constitucional sabemos que es lento —formación del censo, designación de «compromisarios», votación de éstos— y la situación del país no permitía que el puesto del mariscal Mannerheim quedare tanto tiempo sin cubrir. Es por ello por lo que esta cuarta designación continúa en la misma línea de las anteriores, con procedimientos más expeditos: ahora, *directamente por la Cámara de representantes* (24). El 19 de marzo de 1946 es de este modo elegido J. K. Paasikivi —159 votos entre 185 electores—. Para computar la duración de su mandato se recurre a una ficción: considerar como tal el tiempo de la presidencia de Mannerheim. Los seis años que establece la Constitución empezaron a contarse, pues, desde una fecha ya pasada, desde el día en que Mannerheim tomó posesión de la Jefatura del Estado —4 de agosto de 1944—. Paasikivi habría ejercido su alta magistratura sólo cuatro años si en 1950 nuevas elecciones —verificadas por el procedimiento normal, constitucional —no le hubiesen otorgado otro mandato de seis años.

He aquí cómo un régimen político que constitucionalmente posee un detallado sistema para la designación de Jefe de Estado, en un decenio ha conocido las más diversas formas de elección presidencial. En nuestro próximo trabajo analizaremos, D. m., las fuerzas políticas que han impulsado el funcionamiento del mecanismo descrito, particularmente en las recientes elecciones de 1.º de marzo de este año.

MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA

(24) Véase *supra*, nota 17, y téngase presente que la disposición transitoria del § 94 suministró una cierta base para este nuevo sistema de nombramiento presidencial.

A P E N D I C E

CONSTITUCION DE FINLANDIA

NOTA PREVIA (*)

Cuando en 1917 se proclamó la independencia de Finlandia y el país tuvo que elegir un régimen político, los representantes del pueblo finlandés optaron —casi unánimemente— por una república parlamentaria de base democrática. Tales principios políticos, por lo demás, regían tradicionalmente en Finlandia, donde la servidumbre se ignoró siempre y donde se desarrollaron desde siglos atrás comunidades campesinas libres e independientes.

A partir de 1906, bajo el régimen zarista, una ley electoral democrática votada por la Dieta acuerda el derecho de voto a todos los ciudadanos —hombres y mujeres— mayores de veinticuatro años. El régimen establecido en 1917 se apoya, por otra parte, sobre algunos textos más antiguos, como la ley de 21 de agosto de 1772, el acuerdo de Unión y Seguridad, de 21 de febrero y 3 de abril de 1789, a los que hay que añadir la ley orgánica votada por la Dieta rusa el 20 de julio de 1906.

Otros textos se adoptan para dar a las nuevas instituciones carácter nacional más marcado. Un comité presidido por el eminente jurista K. J. Stahlberg fué encargado de preparar una serie de proyectos que el Parlamento aprobó en 1919 y que el Jefe del Estado sancionó el 17 de julio del mismo año.

Estos textos fueron agrupados bajo la denominación general de "Forma de gobierno".

La reunión de tales acuerdos y los textos legislativos votados posteriormente han dado nacimiento a lo que se puede llamar "Constitución de Finlandia". Los principales textos ulteriormente votados son los siguientes:

- La ley orgánica de la Cámara de representantes, de 13 de enero de 1928, que modifica puntos secundarios de la ley de 1906.
- La ley del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 1922.
- La ley autorizando a la Cámara a pronunciarse sobre la legalidad de las decisiones tomadas por los ministros en el ejercicio de sus funciones, de 25 de noviembre de 1922.

Además de estos textos quedan aún en vigor algunas leyes antiguas, con ciertas modificaciones.

(*) Publicada en *La documentation française*, «Notes et études documentaires», núm. 3.957, 7 de diciembre de 1954.

TEXTO DE LA CONSTITUCION DE FINLANDIA

(Promulgada en Helsinki —Helsingfors— el 17 de julio de 1919
y modificada posteriormente) (**)

Al convertirse Finlandia en un Estado independiente y soberano, se ha considerado necesario desarrollar y dar firmeza a su Constitución por medio de nuevas disposiciones que tengan el carácter de leyes fundamentales, las cuales, al mismo tiempo que aseguran al poder público la autoridad necesaria, amplían las atribuciones de la representación nacional y garantizan los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos. En consecuencia, y de conformidad con la decisión del Parlamento, tomada en la forma prescrita por el artículo 60 de la ley orgánica de la Dieta de 20 de julio de 1906, sancionamos la Constitución de Finlandia con el siguiente texto:

TÍTULO PRIMERO

Disposiciones generales

§ 1.

Finlandia es una República soberana cuya Constitución queda establecida por medio del presente documento (*Forma de gobierno*) y por las demás leyes fundamentales.

§ 2.

La soberanía pertenece a la nación; la voluntad de ésta se manifiesta por la Cámara de representantes reunida en sesión.

(**) De este texto fundamental existen varias versiones en idiomas occidentales: una francesa, que reproducen MIRKINE-GUETZÉVITCH y *La documentation française*; la versión italiana, de A. GIANNINI; una traducción oficial inglesa y otra alemana. (Cfr. para todas estas ediciones, *supra*, nota 20.) La traducción castellana que se inserta en la obra *Las nuevas constituciones del mundo* (Editorial España, Madrid, 1931, con un estudio preliminar de Boris MIRKINE-GUETZÉVITCH) es un modelo de texto constitucional en parte «inventado» y en parte mutilado. Con una redacción arbitraria e imprecisa, con frecuentes omisiones de párrafos esenciales se llega incluso a la supresión de un párrafo —el 94—, lo que tiene como consecuencia, entre otras, que la posición del diputado Wiik ante la Cámara —1940— o la designación del presidente Paasikivi —1946— pierdan uno de sus más firmes fundamentos si utilizamos ese texto castellano. Sólo en un traductor con verdadera vocación constituyente se puede concebir, en verdad, tanta imaginación creadora.

El poder legislativo será ejercido por la Cámara de Representantes y el Presidente de la República conjuntamente.

El poder ejecutivo supremo está confiado al Presidente de la República. Al lado del Presidente habrá para el gobierno general del Estado, un Consejo de Ministros, compuesto por un ministro-Presidente del Consejo y otros ministros en el número necesario.

El poder judicial estará ejercido por tribunales independientes, y en última instancia por el Tribunal Supremo y el Tribunal Administrativo Supremo.

§ 3.

El territorio de la República de Finlandia es indivisible. Sus fronteras no podrán ser modificadas más que con el consentimiento de la Cámara de representantes.

§ 4.

La nacionalidad finlandesa pertenece por derecho propio a toda persona nacida de padres finlandeses y a la mujer de nacionalidad extranjera que se haya casado con un finlandés.

Podrá concederse la naturalización finlandesa a los extranjeros en las condiciones y formas especialmente determinadas por la Ley.

TÍTULO II

Derechos generales de los ciudadanos finlandeses y su protección legal

§ 5.

Los ciudadanos finlandeses son iguales ante la Ley.

§ 6.

La Ley garantiza a todos los ciudadanos finlandeses la vida, honor, libertad personal y bienes.

El trabajo de los ciudadanos queda bajo la especial protección del Estado.

La expropiación por causa de utilidad pública, con plena indemnización, estará regulada por la Ley.

§ 7.

Todo ciudadano finlandés tiene derecho a residir en su país, elegir libremente su domicilio en él y circular por su territorio, a menos que la Ley disponga otra cosa.

El derecho de los ciudadanos finlandeses a abandonar el país estará regulado por disposiciones especiales.

§ 8.

Todo ciudadano finlandés tiene derecho al ejercicio público y privado de su culto, a condición de que ese ejercicio no vaya contra la Ley o las buenas costumbres; también es libre de abandonar la comunidad religiosa a que pertenece e ingresar en otra, conforme a las disposiciones especiales sobre esta materia.

§ 9.

Los ciudadanos finlandeses de cualquier confesión y sin confesión religiosa determinada, tienen los mismos derechos y los mismos deberes. Respecto a los cargos públicos seguirán en vigor, no obstante, las restricciones legales existentes, hasta que la Ley decida otra cosa.

§ 10.

Los ciudadanos finlandeses gozarán de libertad de palabra y del derecho de imprimir y publicar escritos e ilustraciones sin que se les puedan poner obstáculos previos. Tienen también derecho a reunirse sin previa autorización para deliberar sobre los asuntos públicos o cualquier otro objeto legítimo, y pueden constituir asociaciones para fines que no sean contrarios a la Ley o a las buenas costumbres.

Las disposiciones relativas al ejercicio de estos derechos serán fijadas por la Ley.

§ 11.

El domicilio de los ciudadanos finlandeses es inviolable.

La Ley establece las condiciones en que pueden ser ordenados y efectuados registros domiciliarios.

§ 12.

El secreto de correspondencia, de los telegramas y del teléfono es inviolable, salvo que una ley disponga lo contrario.

§ 13.

Ningún ciudadano finlandés podrá ser juzgado por un tribunal distinto del competente según la Ley.

§ 14.

El finés y el sueco son los idiomas nacionales de la República.

Se garantizará por la Ley el derecho de los ciudadanos finlandeses a emplear ante los tribunales y ante las autoridades administrativas en sus asuntos propios su lengua materna respectiva, sea finés o sueco, así como el de que le sean otorgados los documentos oficiales en el mismo idioma; los derechos de la población de lengua finesa y los de la de lengua sueca se protegerán según principios idénticos.

El Estado subvendrá a las necesidades intelectuales y económicas de la población de lengua finesa y a las de la población de lengua sueca, de acuerdo con principios idénticos.

§ 15.

No se concederá en la República ningún título de nobleza ni ninguna otra dignidad hereditaria.

§ 16.

Todo lo establecido anteriormente sobre los derechos generales de los ciudadanos finlandeses no constituye obstáculo para que la Ley determine todas las restricciones necesarias en tiempo de guerra o insurrección, o para los sujetos al servicio militar mientras dure éste.

TÍTULO III

Legislación

§ 17.

La organización y atribuciones de la Cámara de representantes están reguladas por la ley orgánica de ella.

§ 18.

El derecho de proponer una ley nueva o el de proponer la modificación, interpretación auténtica o abrogación de una ley en vigor, pertene-

cen tanto al Presidente de la República como a la Cámara de representantes.

El Presidente de la República ejerce su derecho de iniciativa proponiendo a la Cámara proyectos de ley. Los proyectos de ley serán elaborados por el Consejo de Ministros. Se podrá pedir para estos proyectos el dictamen del Tribunal Supremo o del Tribunal Administrativo Supremo, o de ambos, según la materia.

El ejercicio del derecho de iniciativa parlamentaria está determinado por la ley orgánica de la Cámara de representantes.

§ 19.

La ley aprobada por la Cámara será presentada al Presidente de la República para que la sancione. El Presidente podrá pedir un dictamen sobre la ley al Tribunal Supremo, al Tribunal Administrativo Supremo, o a ambos, según la materia.

La ley deberá sancionarse a tenor de lo aprobado por la Cámara. En caso de no ser aprobada por el Presidente entrará en vigor de todas maneras si la Cámara, después de nuevas elecciones, la adopta sin modificaciones por mayoría absoluta de votos emitidos. En caso contrario la ley quedará caduca.

En caso de que transcurran tres meses desde que la ley haya sido presentada al Presidente para su aprobación sin que ésta haya sido dada, se considera que existe una negativa a sancionarla.

§ 20.

En el preámbulo de cada ley deberá constar que ésta ha sido aprobada por la Cámara, y cuando se trate de leyes fundamentales deberá mencionarse que se ha seguido el procedimiento especial para esas leyes.

La ley, tanto en el caso de que lleve la aprobación del Presidente, como en el de que entre en vigor sin ella, deberá ir firmada por el Presidente y refrendada por el ministro competente; será publicada por el Consejo de Ministros en la *Colección de Leyes de Finlandia*.

§ 21.

El derecho del Presidente a promulgar decretos está previsto en el § 28.

§ 22.

Las leyes y decretos, así como los proyectos de ley enviados por el Gobierno a la Cámara, y las respuestas, memorias y demás documentos dirigidos por la Cámara al Gobierno, estarán redactados en las lenguas finesa y sueca.

TÍTULO IV

Gobierno y administración

§ 23.

El Presidente de la República es elegido por el pueblo de Finlandia entre los ciudadanos finlandeses de nacimiento y para un período de seis años.

La elección se hace por un colegio de trescientos electores presidenciales. En la designación de éstos se observarán las disposiciones en vigor para las elecciones a la Cámara de representantes en lo que concierne al derecho de voto, elegibilidad de los electores, así como, en cuanto sean aplicables, las normas para el modo de elección, voto y nombramiento de suplentes.

La designación de los electores presidenciales tiene lugar los días 15 y 16 de enero, y el 15 de febrero siguiente los electores se reúnen bajo la presidencia del Presidente del Consejo y proceden a la elección del Presidente de la República. La votación se verifica por escrutinio secreto. Si un candidato obtiene más de la mitad de los votos emitidos, se le declara elegido; en caso contrario, se procede inmediatamente a nueva votación; si esta vez tampoco reuniese ningún candidato la mayoría absoluta, se realiza una tercera votación entre los dos candidatos que obtuvieren mayor número de votos en la segunda. En caso de empate, decide la suerte.

Si un miembro de la Cámara es elegido Presidente, expira su mandato de diputado. Si un funcionario del Estado es elegido Presidente, se considerará como presentada la dimisión de su cargo.

Si alguna de las fechas fijadas en el tercer párrafo del presente artículo o en algún otro artículo de la Constitución cae en día feriado, se utilizará el día hábil siguiente.

§ 24.

El Presidente entra en funciones el primer día del mes de marzo que siga a la elección, y hará ante la Cámara de representantes la siguiente declaración solemne:

«Yo, X. X., elegido por el pueblo finés Presidente de la República de Finlandia, prometo que observaré y mantendré leal y fielmente la Constitución y leyes de la República en el ejercicio de mis funciones presidenciales, y que trabajaré con todas mis fuerzas por la prosperidad del pueblo de Finlandia.»

§ 25.

En caso de impedimento del Presidente de la República sus funciones serán ejercidas por el Presidente del Consejo. Si el impedimento es duradero se procederá, tan pronto como sea posible, a la elección de un nuevo Presidente, el cual entrará en funciones inmediatamente después de la elección.

§ 26.

El Presidente recibirá para el ejercicio de sus funciones una dotación anual cuyo alcance será fijado por ley, y no podrá ser aumentado ni disminuído durante su mandato.

§ 27.

Entre las atribuciones del Presidente figuran la de convocar la Cámara de representantes en sesión extraordinaria, ordenar las elecciones a la Cámara, abrir y clausurar las sesiones de ésta, así como la de decidir la celebración de nuevas elecciones y disolver la Cámara.

§ 28.

El Presidente tiene el derecho de promulgar decretos sobre materias que estén precedentemente reguladas por vía administrativa, así como sobre aplicación de leyes, administración de los dominios del Estado, organización y funcionamiento de los servicios administrativos e instituciones públicas, en aquello que no haya sido establecido de otra forma por la presente Constitución o cuando el derecho de hacerlo no haya sido transferido al Consejo de Ministros. Los decretos no podrán contener ningún precepto que implique modificación de una ley.

Los decretos serán promulgados y publicados en la forma que establece para las leyes el § 20, 2.º párrafo.

§ 29.

El Presidente puede, en casos especiales y después de haber oído el dictamen del Tribunal Supremo, ejercer el derecho de gracia perdonando o conmutando una pena. El suplicatorio para que el canciller de justicia pueda procesar a un miembro del Consejo de Ministros está regulado por

disposiciones especiales. No podrá concederse ninguna amnistía más que por ley especial.

El Presidente puede dispensar también de la aplicación de las leyes en los casos en que la ley le concede esa atribución.

§ 30.

El Presidente ostenta la jefatura suprema de las fuerzas armadas de Finlandia; en tiempo de guerra puede delegar ese mando.

§ 31.

El Presidente puede conceder la nacionalidad finlandesa a los ciudadanos extranjeros y privar a los fineses de ella.

§ 32.

El Presidente vigila la administración del Estado, y puede, a este efecto, pedir informes a los jefes y organismos directores de los servicios administrativos e instituciones públicas y ordenar inspecciones.

§ 33.

El Presidente dirige las relaciones de Finlandia con los países extranjeros. No obstante, los tratados internacionales deberán ser aprobados por la Cámara de representantes si contienen acuerdos sobre temas que sean de competencia legislativa, o si por algún otro concepto la Constitución exige el consentimiento de la Cámara. El Presidente decide la paz y la guerra con el consentimiento de la Cámara.

Todo comunicado a los países extranjeros o a los representantes diplomáticos de Finlandia en el extranjero deberá hacerse a través del ministro competente para Asuntos Exteriores.

§ 34.

Las decisiones del Presidente serán adoptadas en Consejo teniendo en cuenta el informe del ministro competente.

Las decisiones del Presidente, para ser válidas, deberán ir firmadas por él y refrendadas por el ministro que haya informado el asunto. La presente disposición no es aplicable a las cuestiones mencionadas en los §§ 32 y 47.

Si la decisión del Presidente corresponde tomarla al Consejo en pleno, deberá ir refrendada por el ministro competente para informar.

El informe y refrendo de las decisiones del Presidente en lo relativo al mando y nombramientos militares están regulados por disposiciones especiales.

El refrendatario de una decisión del Presidente es responsable de la regularidad del documento que la contenga.

§ 35.

Si un ministro estima que una decisión del Presidente es contraria a la Ley, informará de ello al Consejo de Ministros, el cual procederá como ordena el § 45. Si la decisión es contraria a una ley fundamental, el ministro tiene el deber de negar su refrendo.

§ 36.

Los miembros del Consejo de Ministros, que deben gozar de la confianza de la Cámara de representantes, son elegidos por el Presidente, entre los ciudadanos finlandeses de nacimiento, conocidos por su honorabilidad y capacidad.

El ministro encargado de los asuntos de Justicia, y uno, al menos, de los otros ministros, deben poseer la capacidad requerida para ejercer las funciones de juez.

§ 37.

En el Consejo de Ministros habrá un canciller de justicia que deberá poseer conocimientos jurídicos amplios. El canciller de justicia estará secundado por un adjunto que, en caso necesario, le reemplace.

§ 38.

El Consejo de Ministros está integrado por los titulares de cuantos ministerios sean necesarios para las distintas ramas de la administración. Al frente de cada ministerio habrá un ministro.

El número de ministerios y la extensión general de sus respectivas competencias se fijarán por ley; la reglamentación detallada de la atribución de asuntos a los ministerios y la organización del Consejo se establecerá por decreto.

§ 39.

El primer ministro es Presidente del Consejo; en caso de impedimento será substituído por el ministro más antiguo de los que se encuentren presentes. Cuando el Presidente de la República asista al Consejo, dirigirá los debates.

§ 40.

Los asuntos que sean de competencia del Consejo de Ministros se tratarán en sesión plenaria, salvo en el caso de que la decisión de determinados asuntos haya sido confiada, por decreto, a un ministro en su calidad de jefe del ministerio correspondiente.

El Consejo puede tomar acuerdos cuando asistan cinco miembros como mínimo.

§ 41.

Es de la competencia del Consejo de Ministros ejecutar los acuerdos del Presidente y resolver los asuntos que la Ley declara de competencia del Consejo, así como aquellos otros de gobierno y administración que no hayan sido reservados al Presidente de la República por la presente Constitución ni por ninguna otra ley o decreto, ni tampoco hayan sido confiados a ningún ministro en su calidad de jefe de ministerio, ni a ninguna otra autoridad inferior.

Disposiciones especiales establecen en qué medida quedan sustraídos a la competencia del Consejo de Ministros los asuntos de la administración de Justicia, la Universidad de Helsinki y las fuerzas armadas.

§ 42.

El Presidente de la República resolverá la cuestión de competencia planteada por el Consejo de Ministros respecto a la propia competencia del Consejo para resolver sobre un asunto.

§ 43.

Los miembros del Consejo de Ministros son responsables ante la Cámara de representantes de los actos ejecutados en el desempeño de su cargo.

Todo miembro del Consejo que haya participado en la discusión de un acuerdo, será responsable de la decisión tomada, a no ser que haga constar su disenso en el acta de la correspondiente sesión del Consejo.

§ 44.

Las cuestiones sometidas al Consejo deben haber sido preparadas en el ministerio competente.

Es de competencia de cada ministerio vigilar la administración de sus asuntos propios y tomar medidas para la aplicación de las leyes, decretos y decisiones del Consejo.

§ 45.

Si un acuerdo del Presidente, cuya ejecución corresponda al Consejo, se considerara ilegal, el Consejo, oído el dictamen del canciller de justicia, deberá dirigir una petición al Presidente para que retire o modifique su decisión, y si el Presidente la mantiene a pesar de ello, deberá declarar que no puede ejecutarse.

§ 46.

El canciller de justicia debe velar por que las autoridades y funcionarios actúen de acuerdo con la ley y cumplan su deber de manera que nadie sufra menoscabo en sus derechos.

Corresponde al canciller de justicia representar al ministerio público ante el Tribunal Supremo y ante el Tribunal Administrativo Supremo y velar en ellos por los intereses del Estado, así como llevar o hacer llevar la acusación ante otros tribunales cuando lo juzgue necesario. En su calidad de acusador público supremo, el canciller de justicia debe vigilar también a los funcionarios del ministerio público, quienes deberán actuar conforme a sus decisiones.

El canciller de justicia tendrá el derecho de asistir a las sesiones del Consejo y a las de todos los tribunales y servicios administrativos, y el de informarse de los debates del Consejo de Ministros, de los de los ministerios, tribunales y demás autoridades.

§ 47.

Si el Consejo de Ministros, o alguno de sus miembros, actúa ilegalmente en el ejercicio de sus funciones, incumbe al canciller de justicia hacerlo notar e indicar en qué consiste la ilegalidad. Si su indicación no es tenida en cuenta, el canciller de justicia hará constar su opinión en el acta de la sesión, y, además, podrá comunicarlo al Presidente de la República. Si la naturaleza de la ilegalidad fuese tal que ocasionara la acusación contra uno o varios miembros del Consejo ante el Tribunal Supremo mencionado en el § 59, y el Presidente ordenara hacerla, la acusa-

ción será mantenida por el canciller de justicia. Si el Presidente estimare no haber lugar a la acusación, el canciller de justicia podrá llevar el asunto ante la Cámara de representantes. Si el Presidente decidiere acusar al canciller de justicia, mantendrá la acusación la persona designada para ello por el Presidente.

Si el Presidente de la República cometiere actos ilegales en el desempeño de su cargo, el canciller deberá hacer la observación pertinente, según se consignó antes. Si el canciller de justicia o el Consejo de Ministros estiman que el Presidente es reo de alta traición, llevarán la acusación ante la Cámara de representantes, y si la Cámara, por una mayoría de las tres cuartas partes de los votos, decide procesar al Presidente, el canciller de justicia hará la acusación ante el Tribunal Supremo; el Presidente se abstendrá de ejercer sus funciones durante ese tiempo. Salvo los casos previstos en este artículo el Presidente no podrá ser procesado por actos ejecutados en el desempeño de su cargo.

§ 48.

El canciller de justicia debe enviar anualmente al Presidente de la República y a la Cámara de representantes un informe sobre su labor y las observaciones que estime pertinentes para la aplicación de las leyes.

El canciller de justicia dará al Presidente de la República y al Consejo de Ministros los informes y dictámenes que se le pidan.

§ 49.

La Cámara de representantes elegirá en cada sesión ordinaria, por tres años, y en la forma prescrita para la elección de su presidente, un jurista distinguido que será el delegado de justicia de la Cámara. El delegado de justicia vigilará la aplicación de las leyes en la vida de los tribunales y demás autoridades, de acuerdo con un reglamento elaborado y aprobado por la Cámara. Se elegirá para el mismo período y en la misma forma un suplente que reemplace al delegado de justicia en caso de impedimento de éste.

El delegado de justicia tiene los mismos derechos que el canciller para asistir a las sesiones del Consejo y a las de los Tribunales y servicios administrativos, así como para informarse de los debates del Consejo de Ministros, de los de los ministerios, tribunales y demás autoridades, y para iniciar o hacer iniciar toda clase de acusaciones por faltas o negligencias en el desempeño de cargos, con la misma responsabilidad que la Ley establece para el ministerio público.

El delegado de justicia deberá enviar todos los años un informe a la Cámara de representantes sobre sus actividades, el estado de la justicia y las lagunas legislativas que haya observado.

§ 50.

Desde el punto de vista de la Administración general se mantendrá la división de Finlandia en departamentos, bailías y municipios.

Cualquier modificación del número de departamentos deberá hacerse por vía legislativa. Todo otro cambio en la división administrativa será de la competencia del Consejo de Ministros, salvo estipulación contraria de una ley.

En caso de reorganización, los límites de las nuevas circunscripciones administrativas deben, en todo lo que permitan las circunstancias, delimitarse de forma que contengan población de una misma lengua, sea finlandés o sueco, o, en todo caso, de forma que las minorías de otra lengua sean lo más reducidas posible.

§ 51.

Los departamentos están administrados por prefectos.

La administración de los municipios está fundada en el principio de la «autonomía administrativa», conforme a lo dispuesto por las leyes especiales. Se estipulará por vía legislativa la manera y extensión en que se aplicará esa «autonomía administrativa» a las circunscripciones más extensas que los ayuntamientos; para delimitar tales circunscripciones se tendrán presentes las disposiciones del § 50, párrafo 3.

§ 52.

Los servicios administrativos existentes, o los que se creen en las diferentes ramas de la administración del Estado, se regirán por disposiciones especiales (**).

(Versión castellana de M. J. DE P.)

(**) Los restantes títulos de este texto —que completaremos en el Apéndice de nuestro próximo trabajo— regulan las siguientes materias: el título V (§§ 59 a 60), los Tribunales; el VI (§§ 61 a 74), la Hacienda pública; el VII (§§ 75 y 76), la Defensa nacional; el VIII (§§ 77 a 82), la Enseñanza; el IX (§ 83), las Comunidades religiosas; el X (§§ 84 a 93), las Funciones públicas, y el título XI (§§ 94 y 95), último de la Constitución, contiene disposiciones finales.