

DISCUSIÓN

SOBRE EL TEMA

«¿Es compatible el **referendum** con el sistema representativo?»

Sesion del martes 30 de Octubre de 1906

Puesto á discusión el referido tema, dijo su ponente

El Sr. **Azcárate**: Precisamente acaba de hacer el Sr. Sánchez de Toca una observación que habré de tener en cuenta al exponer el tema que vamos á discutir, y es la de que hay que considerar, de un lado, lo que es el sistema representativo; y de otro, lo que es el parlamentario. No ha nacido aquél, como á veces se dice, de la imposibilidad de que los pueblos de gran población realicen la democracia directa, como ocurría en las Repúblicas clásicas, Grecia y Roma, aunque no de modo tan absoluto como se supone, al menos en ésta. No ha nacido de eso; y si ha podido contribuir á que los Estados pequeños, como algunos Cantones suizos, conserven esa democracia directa, eso es una excepción. La base racional del principio del sistema representativo está en la distinción entre lo vulgar y lo técnico. Ella implica el reconocimiento de que al pueblo, á los electores, etc., les toca señalar la dirección, el camino que debe seguir la gobernación de un país; pero esto no se puede llevar á cabo sino mediante personas con capacidad para el caso, y por eso el sistema representativo no implica, la delegación de poder, como sostenía Valdegamas, la cual puede conducir y ha conducido á veces á las oligarquías par-

el soberano que corresponde al país, y del ejercicio de esas prerrogativas se le exige responsabilidad no obstante la irresponsabilidad que las Constituciones proclaman. Y así, en el régimen parlamentario el país se gobierna á sí mismo mediante el Parlamento, mientras que en el representativo el país interviene en la gobernación del Estado, pero no es dueño de su destino.

Ahora bien; ¿qué es el *referendum*? Después de todo, antes que en Suiza existía en los Estados Unidos una tendencia á someter la aprobación de las leyes de los Estados al voto del pueblo, y en algunos está terminantemente exigido en casos determinados.

Pero como donde ha surgido y se ha desarrollado ha sido en Suiza, importa tener en cuenta cómo nace allí. Nace un *referendum*, mejor dicho, algo que es esencialmente distinto, pero que por el nombre se relaciona con lo que luego es, del hecho de que dos Cantones que sólo eran aliados del resto que formaban la Confederación, mandaban sus representantes para entenderse con ésta, pero tan sólo *ad audiendum et referendum*, teniendo luego que dar cuenta á los que les nombraban. He aquí el germen del *referendum*, que aparece en 1852 y que hoy tienen todos los Cantones menos uno.

Hay dos clases de *referendum*, el facultativo y el obligatorio: el primero, que somete á la aprobación del pueblo las leyes acordadas por el poder legislativo siempre que lo pidan 30.000 electores ú ocho Cantones; y el obligatorio, que se impone en casos determinados.

El *referendum* ha dado ocasión á veces á que el pueblo rechace leyes de sentido radical y socialista.

Ahora bien; el *referendum* es cosa muy distinta del *mandato imperativo*, al cual se le suele asimilar, y que era característico del sistema representativo antiguo, así en España como en Francia. El *mándalo imperativo* es absolutamente incompatible con lo que he dicho que es la base del régimen representativo, porque éste se funda en el reconocimiento, por parte del pueblo, de que la sociedad puede señalar tendencias sin tener capacidad para desenvolverlas; y si los representantes hubieran de atemperarse necesari-

riamente á instrucciones concretas, hasta dejarían de tener las Cámaras carácter deliberante, y aun bastaría con examinar aquéllas y confrontarlas haciendo á modo de un escrutinio.

En este punto, á propósito de la distinción entre lo popular y lo técnico, el escritor inglés Mackenzie dice, según he repetido ya muchas veces, que el pueblo es bueno para capitán y malo para piloto, lo cual quiere decir que, así como el capitán dice adonde va el barco, pero es el piloto el que lo lleva, el pueblo sólo sirve para marcar tendencias, pero no para desenvolverlas. El *referendum* no tiene ese carácter. A primera vista parece también contradictorio, y lo sería, si hubiera una verdadera delegación por parte de los electores en favor de los elegidos; pero no cuando debe de existir constantemente una corriente del cuerpo electoral á las Cámaras, y viceversa, como sucede en un sano régimen parlamentario.

Se dice que el *referendum* implica desconfianza del acierto de los representantes, pero tiene, á mi juicio, su explicación; porque así como el cuerpo electoral ó el país en general señala la tendencia y designa á aquellos á quienes considera capaces de ejecutarla, el *referendum* significa un examen para ver si han sido ó no afortunados al desenvolver aquélla. Además, después de todo, yo creo que ese *referendum* viene hoy á desempeñar la función que se ejerce en algunos países todavía por medio del *veto*, porque la tendencia manifiesta es á suprimir la *sanción* que se confiere al Jefe del Estado, la cual hoy en la realidad no tiene el valor que expresa el vocablo, sino que viene á ser un *veto suspensivo*, por virtud del cual, cuando el Jefe del Estado, lo mismo en la Monarquía que en la República, siempre que sean parlamentarias, estima que se han divorciado las Cámaras de la opinión pública, tiene que interponerse para que no sea ley aquello que considera que está en contra de lo que quiere el país. Pues bien, esto es lo que hace mediante el *referendum* el pueblo. Claro es que no cabe aplicarlo para todo, y desde luego queda excluida de él la importante función fiscalizadora que el Parlamento ejerce respecto de la administración del poder ejecutivo.

Lo esencial del régimen parlamentario no consiste tan sólo en la facultad legislativa, sino en gobernar, y por eso interviene y fiscaliza la marcha del poder ejecutivo, en lo cual el *referendum* no puede tener aplicación. No cabe, por tanto, para aprobar ó desaprobar los votos de censura ó de confianza de que es objeto un Gobierno.

Hoy hay una tendencia en algunos países á someter al *referendum* los acuerdos municipales, sobre todo cuando se trata de lo que es una novedad de nuestro tiempo, de los *servicios municipalizados*; y eso se comprende ya que tiene mucha trascendencia, porque en ese caso, el municipio viene á constituir una personalidad con carácter industrial.

En la misma Suiza, en las pequeños Cantones existe la democracia directa, como la que se practica en nuestro país en los Concejos del Noroeste. Pues bien, en los que aquélla no es posible, las leyes vienen á ser, con el *referendum*, una especie de proposición que el legislador hace al pueblo.

Luego esto se relaciona también con el tema del discurso, notabilísimo, como todas sus obras, de nuestro compañero el Sr. Cerna, cuyo punto de vista consistía en dar más importancia, como fuente del derecho, á la *costumbre* que á la *ley*, de tal modo, que en una frase, tan expresiva como tantas otras suyas, dice que, en lugar de hablarse de costumbre según ley, fuera de ley y contra ley, debiera hablarse de ley según costumbre, fuera de costumbre y contra costumbre, pues, según él, la ley no es más que una proposición que se hace al pueblo para ver si la acepta, lo cual implica la afirmación del poder soberano de aquél. Por eso encuentro que el *referendum*, dentro de ciertos límites cuando se trata del Estado, ó de cierta clase de servicios cuando de los Municipios, no es contradictorio por esencia, salvo que de él se abuse, con el régimen parlamentario.

Y ustedes perdonen que no diga más, porque no se me ocurre otra cosa por ahora.

El Sr. Sánchez **de Toca**: Si á pesar de las indicaciones del Sr. Presidente he mostrado vacilación en resultar yo el primero

en consumir turno dentro de la discusión que de un modo tan interesante acaba de iniciar el Sr. Azcárate, es porque, á mi entender, este primer turno debía corresponder á quien se sintiera en desacuerdo con la conclusión capital que deja sentada el Sr. Azcárate, mientras que yo, por el contrario, participo como él del convencimiento de que el *referendum* no es incompatible con el régimen representativo, ni siquiera quizás con el parlamentario.

Pero ya que en esta conclusión fundamental, dentro del tema puesto á discusión, estoy en completa conformidad con el Sr. Azcárate, formularé, en cambio, algunas observaciones respecto de ciertas afirmaciones colaterales que, á modo de premisas, aunque enunciándolas como de pasada, ha dejado sentadas el Sr. Azcárate.

Una de estas premisas ha sido la de que la función del Jefe del Estado va limitándose rápidamente dentro de los Gobiernos constitucionales á disolver Cámaras y á nombrar Ministros, y que hasta la misma sanción de las leyes parece como predestinada á desaparecer.

De esto podrá decirse, á juzgar por primeras apariencias, que constituye una tendencia modernista de la política y que es ya casi una realidad de vida práctica dentro de alguna república, como, por ejemplo, en nuestra vecina Francia, en donde hasta la misma prerrogativa de disolución está muy condicionada y limitada por la intervención del Senado.

Pero á pesar de que la impresión de primeras apariencias induzca hoy fácilmente á presuponer que las modernas corrientes sociales y de gobierno arrastran al régimen parlamentario en tal dirección, creo que otras realidades y necesidades más hondas impondrán siempre que el Jefe del Estado tenga prerrogativas más trascendentales y positivas que esas dos únicas á las que parece predestinársele. Y aun el mismo régimen parlamentario de las naciones con más vigorosa constitución política aparecería fundamentalmente desquiciado, como sus magistraturas presidenciales ó sus realzas quedaran reducidas al mero oficio de refrendar los decretos de disolución de las Cámaras y del nombramiento de los Ministros.

No es menester recordar sobre esto el ejemplo de los Estados Unidos, donde el Presidente conserva y ejercita hoy las mismas atribuciones del Monarca de Inglaterra en tiempo de Jorge III. Cuando los Estados Unidos instituyeron su jefatura de Estado, no instituyeron Rey porque no tenían ni persona ni factores políticos para crear realeza; pero en cambio nombraron un Presidente investido de todas las atribuciones de la Monarquía constitucional de Inglaterra en aquel tiempo en que estaba aún por nacer el gabinete del régimen parlamentario y no se habían formado tampoco los demás factores políticos de esta clase de gobierno. Y mientras la Monarquía de Inglaterra se ha transformado tanto desde entonces en cuanto al ejercicio de sus prerrogativas constitucionales, en cambio el Presidente de los Estados Unidos mantiene en plenitud de ejercicio todas las prerrogativas de Jorge III, y en esa República el Presidente es todo el Gobierno; su gobierno es verdaderamente personal, por lo cual los Ministros, junto á él, son meros secretarios de despacho, nombrados y separados libremente á discreción del Presidente.

Pero á la par de esto ocurre allí la particularidad de que no hay país en la tierra donde más directamente gobierne la opinión pública.

La misma prensa, á pesar de su formidable potencia, por el desarrollo colosal que allí ha alcanzado, y con que actúa sobre las muchedumbres, no es, sin embargo, la generadora soberana y dominadora de la opinión, sino, en definitiva, un vehículo para conducir y manifestar esas fuerzas de opinión, que son las que directamente gobiernan y ejercitan el poder, en términos que puede asegurarse que aquel gobierno es por esencia un *referendum* permanente.

Pero ¿cuál es el órgano más vivo y activo con que se expresa allí ese *referendum* y articula constantemente sus vetos? Pues ese órgano es, precisamente, el Jefe del Estado, quien tiene como función más principal y activa la de ser intérprete del espíritu público, para llevar por sí y bajo su personal responsabilidad las cosas de gobierno y la directiva general de los grandes intereses

políticos, y la de oponer de continuo los vetos á los proyectos de ley que se le presenten, imponiendo el sello de su personalidad para comunicarse directamente con la opinión y dirigir con ella la máquina de gobierno, á pesar de la potencia de los partidos y de la confabulación de intereses.

Lo propio ocurre también en definitiva, aunque condicionado muy de otra manera, en las monarquías constitucionales y en las parlamentarias, incluso en el modernismo del régimen parlamentario inglés, al que sin duda parecía referirse el Sr. Azcárate señalándolo como tipo de los gobiernos en que las funciones de la prerrogativa regia se van atrofiando, como si hubieran de reducirse al fin el Rey limitado al oficio de alto ejecutor de los decretos de disolución de las Cámaras y de nombramiento de Ministros. Inglaterra es hoy, con efecto, la nación donde parece tener más visos de realidad la consabida frase del «Rey que reina sin gobernar». Pero cuando la observación profundiza más en el modo de ser y actuar que allí tiene y ejercita de verdad la prerrogativa real, se advierte luego que allí la Corona es un gran Poder, por de contado el mayor Poder en cuanto á prestigio é influencia social y política, y que la razón principal de existencia que tiene ese Poder es ser el órgano de interpretación de la opinión en nombre de los intereses permanentes de la sociedad, que encuentra en la Corona su garantía, su representación y su vigilancia más eficaz.

Es decir, que á pesar del prestigio que allí alcanza el Parlamento por la actual pureza de su régimen electoral, á pesar de la solidez de los núcleos sociales formadores de la opinión, á pesar de ser los partidos incomparable modelo de organización gubernamental, por cima de todo ello se destaca un perpetuo *referendum* de la Corona en la función delicadísima de interpretar opinión, ante cuyas indicaciones, formuladas con todas las salvedades y miramientos de la abstención constitucional de iniciativas personales, se inclinan de hecho los ministros más poderosos, la prensa y los partidos.

Y si esto ocurre con el Poder real en la actualidad del régimen

parlamentario de Inglaterra, ¿qué no habría que decir del *referendum* regio en aquellos otros países donde la opinión en forma de partido, ó de prensa, ó de Parlamento, vive completamente desquiciada?

En países tales, la Corona por sí misma, incluso en el ordinario desenvolvimiento de la vida política, tiene potencia de virtualidad muy superior á todo el resto de la máquina de gobierno; y por cima de todas las prerrogativas escritas en la Constitución ó desenvueltas en las prácticas de gobierno, se destaca como la fuerza primordial y la más viva y potente, hasta cuando parece oculta y meramente pasiva para nutrir con su savia los partidos, encauzar directivas de gobierno y contener con sus resistencias los gérmenes del mal y de corrupción que la política arroja á la vida pública.

Por tanto, en esto del *referendum* debe tenerse muy en cuenta que además de la institución del *referendum*, como el moderno de Suiza, que en momentos dados se concreta en votaciones de muchedumbres, y tiene organización como de cuerpo electoral, existe otro *referendum* constante, y tan antiguo quizás como la misma sociedad política, y por el cual, de una manera ú otra, se van traduciendo los estados de opinión de un país entero y las aspiraciones que de ellos se reflejan en las directivas de gobierno. Por ministerio de este *referendum*, las mismas leyes, en muchos casos, resultan en realidad meras proposiciones que se hacen á un país y á las cuales el pueblo da ó no su sanción, como en *referendum* expreso ó tácito.

Lo que tiene, pues, de novedad el *referendum* de nuestro tiempo es el haberse concretado en una organización para recoger votos de multitud. ¿Es, ó no, una ventaja el que exista en las naciones este organismo constitucional de votaciones directas del pueblo para admitir ó desechar una ley?.

En ciertos países, como por ejemplo Suiza, es evidente que ha nacido como por generación espontánea y producido por las mismas necesidades sociales. De modo que huelga controvertir si hoy por hoy es ó no ventajoso. En Bélgica pudo brotar espontánea-

mente también, no sólo por la pequenez del país, sino por la organización de costumbres públicas y de fuerzas sociales que allí existe.

Pero en los grandes Estados es muy difícil que el *referendum* se produzca, y si se produce, que sea con resultados positivos, en otra forma que la que antes he indicado como manera de interpretar las grandes corrientes de opinión, determinando la directiva de los gobiernos y el sentido propio de las leyes. Mas al mismo tiempo, es bien manifiesto que en los países más poderosos, en aquellos que tienen más extensión territorial y mayor caudal de todo género de intereses y riquezas, y organización más espléndida en todas las manifestaciones de la vida nacional, se observan hoy poderosas tendencias hacia el *referendum* plebiscitario en lo que atañe al régimen y gobierno de los intereses locales, y que esto se refleja principalmente en cuanto á hechos y disposiciones de gobierno de municipios y á leyes de régimen local autónomo.

En los Estados Unidos este *referendum* empieza á brotar con vigoroso empuje. La mayor parte de las legislaciones del Estado han venido allí á tener el gran defecto de ser principalmente instrumentos de partido, actos de dominación á las veces violenta de huestes que conquistan el poder como quien asalta una plaza. La ciudadanía tenía allí el gran baluarte de defensa de la justicia federal, que no sólo á las legislaturas del Estado, sino hasta la del mismo Congreso federal les impone los límites inalterables de las leyes paccionadas como tratado internacional en la Constitución federal. Mas á pesar de esto, los intereses individuales, como los colectivos de la vida de la ciudadanía, se sienten de tal manera oprimidos por la organización de partidos, movidos principalmente por la codicia y concupiscencia de las ambiciones personales, que las necesidades de la defensa van formando especialmente órganos de vida pública, en virtud de los cuales el pueblo, es decir, la colectividad misma, no las plebes asólas, es llamado á fallar y determinar sobre si esas leyes prevalecerán ó no; y al efecto votan respecto de ellas en *referendum* con procedimiento de

votación que recae directamente sobre la totalidad de la ley misma en completa independencia de personas y partidos.

Y si esto ocurre con leyes de Estado, esta misma necesidad se está imponiendo con todavía mayor viveza en lo relativo á la vida municipal.

El Municipio, en la vida de la civilización moderna, está tomando un carácter sin igual en ninguna otra época de la historia. En el transcurso de los siglos anteriores vivió con prerrogativas de verdadera soberanía que ahora le está cercenando el Estado, si es que ya no le ha despojado totalmente de ellas. El Municipio, después de haber sido propiamente un Estado dentro del Estado, ha venido á condición de ser un mero factor administrativo. Y á la vez que el centralismo del Estado moderno le cercena más enérgicamente sus atribuciones de autonomía, las necesidades de la vida moderna le imponen atenciones más complejas. Hoy sobre todo en los grandes centros urbanos, la Administración municipal tiene que regir y administrar un orden de intereses que jamás tuvo á su cuidado. Por las mismas necesidades sociales de la vida intensa en las grandes ciudades contemporáneas, por la multiplicidad y complicación de los intereses tan diversos y compenetrados que engrana nuestra vida social; el Municipio resulta ahora el más complejo de los organismos, acumulándose cada día mayor número de servicios que desconocieron por completo los Municipios del antiguo régimen.

La ciudad antigua, á pesar de su condición de corporación soberana, no concibió jamás el tener bajo su administración y gobierno empresas y organismos tan delicados y tan llenos de complicaciones técnicas y sociales como los que la vida económica contemporánea impone á los Ayuntamientos.

El Municipio, á quien se piden organizaciones de servicios tan complicados como los del alumbrado, las comunicaciones, la higiene pública, abastos, viviendas de obreros y conflictos entre el proletariado y el capital en nuestros días, necesita gestores muy de otras condiciones que los cuerpos de ediles que las luchas de las pasiones políticas acumulan ahora en los Concejos. Y ante

esta contradicción entre las incompetencias originarias de los que constituyen los cabildos y las grandes y complejas necesidades sociales que de ellos dependen, los mismos hechos sociales imponen de por sí en la organización municipal transformaciones profundas. Y por de contado una de las más primordiales garantías para el contribuyente contra los riesgos de los malbaratamientos é incapacidades administrativas de los ediles, consiste en que la voz colectiva del vecindario tenga para hacer con sus veredictos alguna válvula como la del *referendum*.

Y esta necesidad social del *referendum* no se hace sentir sólo en los grandes centros urbanos, sino también en los mismos Municipios rurales.

Al cabo de un siglo en que la desamortización redujo los bienes comunales del Municipio agrícola á la dehesa boyal y parcelas de propios, tan empleados por los caciques, todo el mundo advierte ahora la necesidad de reconstruir nuestra economía agraria, devolviendo al Municipio los bienes colectivos que constituyen una necesidad primordial de existencia. Pero además de estimarse la reconstitución del colectivismo agrario como una de las necesidades más apremiantes para que los pueblos vean satisfechas sus más primordiales condiciones de existencia, sin embargo, las tristes realidades de nuestra administración municipal imponen verdadero estremecimiento al preguntarse cómo se van á administrar esos bienes colectivos.

A esta pregunta de que cómo van á vivir los pueblos, y cómo se les van á administrar estos nuevos y codiciados elementos de riqueza colectiva, cuya guarda se les confiera, ocurre como primera respuesta el espanto de lo que con ellos van á hacer los modernos Concejos. Y como primer procedimiento para habilitar á los pueblos á la gestión de estos bienes, ocurre espontáneamente la aspiración de tener junto al Cabildo municipal, y preservado en lo posible de sus disputas de bandería y luchas de caciques, un núcleo de más seguros administradores; y para ello va abriéndose de por sí camino la idea de ir estableciendo gradualmente el sistema de poder preguntar directamente al vecindario si está

prerrogativas no consignadas en leyes expresamente, una de las más primordiales es la de que la más alta personificación de la soberanía política se sienta en perpetuo ministerio de las más altas funciones de la soberanía social; y que como intérprete de esa opinión colectiva del país que le ha dado la investidura soberana, actúe en todo momento como órgano y suprema garantía del más alto sentido de justicia y conveniencia política en las leyes que se promulgan, y en los actos, directivas y ejemplaridades de gobierno.

El caso de los Presidentes actuales de la República, en Francia, encerrándose en un orden de funciones pasivas sin precedentes en el mismo parlamentarismo, se ha de estimar como fenómeno político muy transitorio. Ellos ciertamente no son órganos ejemplares del *referendum* ejercitado por las magistraturas soberanas. Pero dentro de la naturaleza del régimen parlamentario, la propia manera con que en él funciona el Gabinete hace que su Jefe de Estado, Presidente ó Monarca, tenga un poder y una influencia tan positiva y más eficaz que todo lo consignado en los textos constitucionales, para que en virtud de ello, sin el ruido aparatoso de los debates parlamentarios, pero con la labor más asidua y constante del cotidiano despacho de los negocios de Estado, la mera insinuación baste á sugerir é indicar opiniones directivas ó voluntades tan expresivas como las del *referendum* con votación plebiscitaria.

Por algo en los textos legales y en las prácticas del régimen parlamentario se mantiene tan cuidadosamente la intimidad de las relaciones del Rey con sus Ministros. Y el secreto de la relación en este orden de comunicaciones constitucionales del Jefe del Estado con su Gabinete consigue de continuo, en materia de *referendum*, no sólo mucho más que los escrutinios de plebiscitos, sino alcanza también realidades de efectismos de opinión de mucha mayor eficacia y sentido práctico que los que logran los Parlamentos al influir sobre determinados Gabinetes. Claro es que, en definitiva, sobre materia tan delicada y sutil como es el acordar la dirección que han de llevar las determinaciones de la

voluntad, depende fundamentalmente del valer de cada sujeto y de la relación moral de autoridad que se establece entre interlocutores.

Si en los mismos Parlamentos las directivas suelen determinarse por esta relación de autoridad que el valer personal establece entre los Jefes de Gobierno y las oposiciones ó mayorías, la naturaleza humana produce iguales efectos en las relaciones de un Gabinete con la Corona.

Pero sean cuales fueren los accidentes que las circunstancias de personas, sucesos y tiempos impongan en cada caso, toda organización del poder soberano lleva en sí misma, como primordial prerrogativa, la función y el deber de actuar en *referendum* permanente. En términos tales, que los grandes Estados de vigorosa constitución política no necesitan jamás someter sus leyes al *referendum* de las plebes.

Y como es ya tarde para entrar en otro orden de consideraciones respecto de estas formas del *referendum* en Suiza y de sus aplicaciones dentro de las democracias contemporáneas, cierro aquí mi contestación al Sr. Azcárate.

El **Sr. Azcárate**: El Sr. Sánchez de Toca, en el interesante discurso que acaba de pronunciar, indicaba lo que ocurre en los Estados Unidos, diciendo que el Gobierno es el Presidente, y que, sin embargo, allí impera la opinión pública.

Bryce, en su obra monumental sobre la República norte-americana, dedica una sección á estudiar lo que es allí la opinión pública, y dice que es una atmósfera pura en la cual mueren los microbios de aquella política. Pero ¿se desprende de aquí que sea aquel régimen el adecuado para que con la opinión pública se pueda hacer todo y sin ella nada, como decía Lincoln? ¿En qué consiste que lo que no se hace directamente, por no funcionar allí el régimen parlamentario, se busca por medios indirectos, por el modo de constituirse las Comisiones en las Cámaras, por la influencia que ejercen los miembros del mismo partido del Presidente, por las facultades extraordinarias que se van atribuyendo al de la Cámara de representantes? ¿Por qué un escritor norte-ame-

ricano, tan autorizado como Burgess, hace notar que eso se debe rectificar é ir á una transacción con el régimen parlamentario? Porque en Inglaterra, dice el Sr. Sánchez de Toca, ese *referendum* lo ejerce el Rey, porque es el gran intérprete de la opinión pública. ¡Pero si precisamente toda la evolución del régimen político en Inglaterra ha surgido por virtud de las que llama Freeman reformas silenciosas, que han consistido en quitar al Rey las funciones propias del poder ejecutivo, y el mismo *veto*, de hecho, lo ejerce en Inglaterra la Cámara de los Lores, de la cual dijo Salisbury que rechazaba la reforma propuesta por Gladstone para Irlanda, porque el cuerpo electoral no había sido consultado sobre ese particular!

¿Cómo entonces el Jefe del Estado puede ser intérprete de la opinión? Por el ejercicio de esas dos funciones: la de disolver las Cámaras y la de nombrar los Ministros. Lo primero lo hace cuando estima que aquéllas se han divorciado de la opinión, para mantener la armonía entre los poderes oficiales del Estado y el poder soberano de la Nación; y lo segundo, cuando á su Gobierno le falta el apoyo del Parlamento. De aquí la distinción fundamental entre el poder propio del Jefe del Estado y el poder personal. Y es que aquél no puede ni debe tener opinión propia, sino obrar, sabiendo que su función consiste en contribuir á que el país se gobierne á sí mismo y que los negocios públicos sigan la marcha que aquél desea.

El Sr. Cánovas del Castillo decía, teniendo yo el honor de discutir con él, que el ejercicio de las funciones reales en Inglaterra era sencillo porque había de verdad un cuerpo electoral; y no quiero decir lo que le contesté, porque tiene cierto carácter político de actualidad.

Pero aparte de esto, un Jefe de Estado puede influir mucho en todo aquello en que no quepa divergencia de pareceres entre los ciudadanos, como acontece en las cuestiones de moralidad y de legalidad. Si se pone enfrente de la opinión pública, sustituyéndola con la propia, esa es la esencia del gobierno personal que ha desaparecido para no volver, siendo su última tentativa el cesa-

Dije también que en la vida municipal no cabe la división de poderes que es posible en la nacional, por ser el Municipio la persona social más próxima á la familia; y además, mientras que las leyes socialistas que dicta el Estado se imponen á todos, las del Municipio las dicta tan sólo para sí mismo.

Por último, ha dicho el Sr. Sánchez de Toca que el *referendum* debe tenerle el Jefe del Estado; y como recelo que en este punto han influido en su ánimo sucesos de actualidad, creo que no debo recogerlos, y termino.

Sesión del martes 6 de Noyiembre de 1906.

El Sr. Salva: Yo no pensaba, Sres. Académicos, intervenir en este debate; pero lo haré, si nadie piensa tomar parte en él, esta noche, pues la Academia sabe cuánto me place mediar en sus discusiones, tanto más en este caso, cuanto que yo, que aplaudo el discurso, notable y elocuente, como siempre, del Sr. Azcárate, no estoy conforme con muchas de sus apreciaciones, y he de presentar algunos argumentos que entiendo tienen fuerza.

El tema que se discute es el siguiente: ¿Es compatible el *referendum* con el sistema representativo? El Sr. Azcárate manifestó que no había que pensar en el origen tantas veces repetido de que el sistema representativo se derivaba de la imposibilidad de reunirse hoy el pueblo, como antiguamente lo hacía en Grecia y Roma, ya en la plaza pública, en el Agora ó en el foro, para deliberar sobre los asuntos públicos, sino que nació en la Edad Media, lo cual, hasta cierto punto, es exacto, pero no de un modo absoluto.

Es innegable que el sistema representativo nace en la Edad Media, porque en la antigüedad no había derecho de representación y era el voto directo. Pero semejante cosa acontece por la gran diferencia entre el Estado antiguo y el moderno, pues, como ha dicho Fustel de Coulanges, la ciudad antigua era el Estado, y existen dos causas que, si no han dado margen al sistema re-

presentativo, han sido poderosos motivos para que haya nacido: una, que la muchedumbre en conjunto no puede reunirse para resolver los negocios públicos; y otra, que como decía D. Manuel Colmeiro, hay mucha diferencia entre aquel ciudadano, que acudía á oír á los oradores y á los filósofos y tenía cierta cultura política, y el de hoy, que sólo sigue la marcha de los negocios públicos gracias á la prensa y á ciertas reuniones, sin saber directamente lo que acontece. Yo mismo he tenido ocasión de ver en provincias cómo hablan de Madrid y de la política personas que se creen enteradas y que no lo están, pues discurren sobre esta materia como si estuvieran allá en el fondo de Alemania ó de Rusia.

El sistema representativo tiene un fundamento importante, que apuntó el Sr. Azcárate, y es que hay una delegación, un conjunto de personas que votan y eligen un intermediario, un diputado, que lleva su voz, discute con los ministros, limita sus facultades y entiende en la marcha de los públicos negocios, influyendo y haciendo la distinción entre el sistema parlamentario y el representativo. Este es mi punto de apoyo. Si tal acontece, ¿no se ha de oponer el *referendum* al sistema representativo? Ya lo creo; como que aquél supone, por una parte, delegar; y por otra, erigirse de pronto en legislador, votar acerca de los asuntos más graves. ¿Es lo mismo, por ventura, elegir diputados que votar una ley importante?

Claro que esto en Suiza, que es un pequeño Estado, se comprende; pero en Inglaterra, en España, en Francia, en una región de Alemania, ¿de qué suerte? ¿Hállase la necesaria competencia en los que votan en una cuestión ardua para decidir que aquello es lo que ha de hacerse?

Es mucho más fácil, en mi sentir, elegir un diputado que votar una ley, pues cabe sin dificultad que los hombres conozcan á otros que por su talento y condiciones sociales les sean agradables y á quienes en un sistema de libertad de elección den su voto porque tengan su afecto y su simpatía. Se trata de una cuestión muy debatida y de transcendencia á veces capital.

El Sr. Azcárate podrá decirme: ¿pero no somos demócratas? ¿Y qué es la democracia? Pues el gobierno del pueblo por el pueblo. ¿Y no ha de ser propio de la democracia el resolver en último término sobre los asuntos más graves? Esto será exacto en un Gobierno democrático, pero no en uno que se llame representativo, que en general en Europa se advierte en las monarquías, aunque también exista en Francia y en Suiza, y que es el que hemos tomado mal de Inglaterra, pareciéndome que en la Monarquía no cabe una democracia perfecta, porque, si hay un soberano con sus atribuciones propias, ¿cómo ha de tener autoridad el pueblo para decidir acerca de una ley importantísima?

El Sr. Azcárate, con mucha habilidad, decía que el Rey, en rigor, en nuestro tiempo, no es otra cosa sino un Príncipe (no en el sentido que tenía la palabra en el siglo XVI) hereditario, investido de dos facultades: una, la de elegir libremente á los Ministros; otra, la de reunir y disolver las Cortes. ¡ Ah, Sr. Azcárate! eso está bien desde el punto de vista de S. S.; pero no es exacto, porque el Soberano ejerce todos los poderes: legisla, porque sin su sanción no hay ley; juzga, porque nombra y premia á los Magistrados; y administra, porque es el Jefe supremo del poder ejecutivo. Y si esto no aconteciese, no sería Rey. Si lo que el señor Azcárate asegura fuese exacto, en el orden de la doctrina, el Monarca sería un Magistrado hereditario, no sé por qué. Y S. S. sabe mejor que yo que Blunschli dice, en su obra sobre el Estado, que no es el Rey lo que se cree generalmente, que no hace sino reinar y no gobernar, pues en determinadas y graves ocasiones es el que decide sobre la suerte de la Nación. S. S. podrá decirme que cuando una dinastía se extingue hay que apelar á la Nación para que elija otra. Cierto; yo lo reconozco; pero esto es una gravísima excepción. En los momentos extremos, en la vida de los pueblos, como en la de los individuos, hay situaciones que requieren un remedio extraordinario y peligroso, y así sucede cuando una raza real se extingue. En ¡o demás, el Rey reina y no gobierna, decía Thiers; el Rey tiene, en mi sentir, todos los atributos de la soberanía, y sobre esto insisto, porque lo he discutido

en Santiago con algunos de los catedráticos de aquella Universidad, pues yo también he dudado de si el Rey tenía todas esas facultades, inclinándome á la negativa; pero pensándolo más, he creído después que sí.

Ha dicho S. S. que en Inglaterra desde 1688 no ha habido un solo caso en que el Rey haya interpuesto su veto; pero es que allí no tiene para qué hacerlo, pues S. S. sabe lo que ocurre en la elección de los Ministros. En el Continente, ya es otra cosa. El Sr. Azcárate no me negará, v. gr., que el Kaiser puede interponer su veto, y que Guillermo I luchó con el Parlamento hasta el punto de que un periódico francés, *La Prtsse*, dijo que no era concebible cómo no había surgido una revolución al disolverse varias veces las Cámaras, es decir, que el Rey no impuso su veto; pero acudió una y otra vez á las elecciones, lo que fué un golpe de Estado; y cuando los partidos se dividen profundamente, cuando uno se retira de la vida pública, el Rey decide, siendo esta decisión lo más delicado de su misión, lo que constituye para él un verdadero peligro en las circunstancias actuales, en que, como decía un político español, no se exige á los Soberanos responsabilidad más que por medio de las revoluciones.

El sistema representativo, por lo tanto, en mi juicio, es opuesto al *referendum*, en cuanto éste concede atribuciones á la muchedumbre que no son compatibles con la índole de los electores; y ese *referendum* tampoco podría en caso de guerra estimarse conveniente, porque declararla y hacerla exigen una rapidez y un secreto que no puede someterse á la deliberación general.

Esto es todo lo que se me ha ocurrido decir, nada más que para que la discusión no se interrumpiese y para dar margen á que intervengan algunos otros Sres. Académicos, que lo harán con más autoridad que yo, y os pido perdón por los errores que haya podido cometer, por haber hablado sin preparación alguna.

El Sr. Azcárate: Comenzó el Sr. Salva sus observaciones, discretas como siempre, por negar el principio que yo había sentado de que la razón de ser del sistema representativo, no era la dificultad de reunirse el pueblo en la plaza pública, como **había**

ocurrido en las Repúblicas clásicas, sino que había nacido en la Edad Media, y recordaba la frase de Fustel de Coulanges de que antiguamente la Ciudad era el Estado. Es verdad. Otro escritor ha señalado estas etapas en el desenvolvimiento de las instituciones políticas de la raza aria; en la India, la Comunidad rural; en Grecia y Roma, la Ciudad; entre los germanos, la Nación.

Y por eso Sir Robert Morier, que fué Embajador de Inglaterra en España, en un libro muy interesante en que trata de la organización local de Alemania comparada con la de Inglaterra, dice: «nosotros somos gente de campo y no de ciudad».

Pero hay, además, otra razón. Una de las diferencias entre el sistema representativo de la Edad Media y el actual, consiste en quiénes eran entonces electores y quiénes lo son hoy. Entonces, no lo eran los individuos, sino las corporaciones, y la tendencia á constituirse las naciones llevaba consigo la exigencia del sistema representativo. Pero el Sr. Salva dice: si los electores han delegado en sus representantes, ¿cómo se puede admitir que después recobren su autoridad y resuelvan sobre el resultado de la acción de aquéllos? Porque, añade, es fácil elegir un diputado, pero es difícil dar su opinión sobre una ley. En primer lugar, yo no admito de ninguna manera el principio de la *delegación de* que partía nuestro Valdegamas. No creo que el elector delega de suerte que haya de retirarse de la escena una vez elegidos los representantes; y por eso, sin llegar á medios coercitivos para quitar el acta á un diputado cuando se separa de la opinión de los que le han elegido, el representante de conciencia, cuando estima que se ha divorciado de la opinión de los que le han elegido, renuncia su cargo, porque sólo así es posible que se mantenga la armonía entre el país y los que le representan. De donde resulta, que no se retira el elector después de votar, que era el sentido de Rousseau, sino que debe de ser constante la corriente de opinión entre el Parlamento y el país. Lo que pasa es que hay pueblos en que eso se olvida, y alguno en que quizás se exagere la sumisión de los diputados á la opinión pública, como sucede cuando se li-

mitán á ser sus órganos y olvidan que deben de ser también sus directores.

En cuanto á que sea fácil elegir un diputado, en efecto, lo es entendiéndolo como lo entiende el Sr. Salva, según el cual, para ello basta atender á lo simpático ó á lo agradable que sea el candidato; pero no si se estima que se debe elegir á quien se crea que mejor representa la dirección que se desea para los negocios públicos, y á quien se reconozca con capacidad técnica para ello. De ahí la importancia de los partidos en el régimen parlamentario y en las elecciones, ya que al elector no puede suponerse tan ignorante, como decía el Sr. Salva, sino que tiene que conocer la representación que tiene aquel á quien elige en la política del país, y saber lo que significa aquel partido y cuál será su intervención en los asuntos públicos.

Ahora bien; sin negar las dificultades de la aplicación del *referendum* á la vida nacional, como indicaba el otro día, no encuentro que esté en contradicción con el régimen parlamentario. El pueblo tiene un sentido y un deseo; encomienda á uno que le conduzca á su satisfacción, y después le dice: os habéis equivocado, porque lo que habéis hecho no es lo que yo deseaba.

El Sr. Salva dice que podía pasar el *referendum* en los Gobiernos democráticos, pero no en los representativos de hoy, que son característicos de la Monarquía. En primer lugar, hace cuarenta ó cincuenta años se podía señalar la línea divisoria entre liberalismo y democracia, cosa que hoy me parece difícil. Pero aparte de esto, no creo que pueda decirse que el sistema representativo sea característico de la Monarquía, pues no veo que haya diferencia entre Inglaterra y Francia, pues en ambos países impera el régimen parlamentario.

En Alemania hay que distinguir entre las facultades del Kaiser como Emperador de la Confederación y como Rey de Prusia, siendo muy limitadas las que tiene en el primer concepto.

En Constituciones como la nuestra, que es una mala copia de la inglesa, traducida por el doctrinarismo francés, es evidente que el Rey ejerce todos los poderes: el legislativo, no sólo mediante

la sanción, sino mediante la iniciativa; el ejecutivo, porque en su nombre se llevan á cabo todos los acuerdos; y el judicial, porque, por lo menos por fórmula, se dice que la justicia se administra en nombre del Rey. La cuestión es ver si esto es esencial en una Monarquía parlamentaria; y en mi sentir, lejos de eso, el que tenga esas facultades es más peligroso y menos admisible en una Monarquía que en una República, porque el Presidente cambia; y así, aun cuando uno obre según su opinión personal, ya se sabe que ello durará sólo cuatro ó seis años; mientras que tratándose de un Rey, es absurdo partir del supuesto de que, ó impone su opinión personal, ó cambia, según turnen los partidos en el Poder. Por el contrario, limitadas las facultades del Jefe del Estado á las dos dichas: disolución del Parlamento y nombramiento de Ministros, ellas implican el reconocimiento de una sola cosa, de la soberanía del país. El Rey, aunque le parezca mal una ley, no tiene derecho á rechazarla por eso; pero puede y debe negarse á darle la sanción en el sentido del veto suspensivo, porque estime que no concuerda con el sentir de la Nación.

Entendida de este modo la función propia del Jefe del Estado, no hay diferencia esencial entre el Presidente de una República y el Rey de una Monarquía parlamentaria.

Hace poco un profesor ha dado en Inglaterra una conferencia, en la que dijo que la Monarquía es allí realmente electiva, y fué felicitado por el Rey Eduardo VII. También aconteció, en una ocasión, que discutiéndose en la Cámara de los Comunes la reforma electoral de 1832, alguien dijo que se iba á la destrucción de la Cámara de los lores y de la Monarquía; á lo cual contestó un Ministro que eso no sucedería, porque el país sabía bien lo que debía á una y á otra; pero que á pesar de todo, si el pueblo lo quería, no tendría más remedio que suceder así. Allí se enumeran dieciséis ó dieciocho facultades del Rey; pero, salvo las dos de que he hablado antes, las restantes las ejerce el Poder ejecutivo.

Claro que en Inglaterra, además de la Constitución, que es un conjunto de leyes desde la Carta Magna hasta la electoral de 1886, hay que tener en cuenta las *reformas silenciosas*, de que

habla Freeman, que han dado lugar á la aparición del Gobierno parlamentario, ó *de gabinete*, en sustitución del puro sistema representativo. Esta es la realidad allí, y el Rey ha quedado reducido á la condición de un Magistrado, servidor de la Nación; y cuando ha habido alguna indicación ó señal de Gobierno personal, la prensa y el Parlamento han reclamado.

En cuanto al dicho de que el Rey *reina y no gobierna*, ó no quiere decir nada, ó se inventó para hacer compatible la responsabilidad de los Ministros con aquella irresponsabilidad de la Monarquía de la que dijo Napoleón que se había desvanecido tres veces al fragor de las revoluciones. Cabe decir que el Rey reina, porque ejerce las funciones propias del Jefe del Estado, y que no gobierna, porque eso lo hace el Poder ejecutivo.

No creo, por tanto, que sea el *referendum* incompatible con la Monarquía representativa y parlamentaria.

El Sr. **Salva**: El Sr. Azcárate, que me ha convencido en algunos puntos y en otros no, ha explicado muy bien de qué suerte ha surgido el sistema representativo en la Edad Media, cuando los electores no eran los individuos, sino las corporaciones. Convenido; pero esto no desvirtúa mi reflexión acerca de la imposibilidad de reunirse los electores.

También ha dicho S. S. que yo no tengo una idea clara de lo que es la elección, porque ésta no consiste en dar los votos y conducir á una Cámara como delegados á las personas que nos sean simpáticas ó á aquellas con quienes se tengan relaciones, sino que se trata, aunque no se conozca á los diputados, de la elección de tendencias políticas, de elección de la muchedumbre, la cual se encamina á ciertos fines, siendo la Nación la que indica dónde va el barco, y el Gobierno el piloto que sólo se encarga de cumplir el mandato. En esto no estoy conforme con S. S.

El Sr. Azcárate, como es natural, dadas sus ideas, concede al pueblo una capacidad de la que carece, en mi sentir. Ese pueblo, que prefiere ciertas tendencias políticas, que organiza el Gobierno, tan delicado en los tiempos modernos, me parece una idea científica; pero no una realidad, ni siquiera en Inglaterra, á pesar

del maravilloso sentido gubernamental y de orden público que allí se tiene, que no se encuentra en el Continente. Entiendo que la mayor parte de los electores no saben lo que se hacen, ó punto menos, y que no tienen capacidad para elegir hombres de una determinada tendencia, en el sentido de saber bien lo que ésta sea. No; en mi sentir, de lo que se dejan llevar es de la fama de la persona, de los beneficios que haya hecho, etc., etc., por lo cual sabe bien su señoría que los diputados en lo que ponen más ahinco es en no enemistarse con los electores y en hacer mejoras.

Que no hay delegación, dice el Sr. Azcárate; que hay una representación sin nada de mandato imperativo, como antiguamente ocurría, y con gran independencia, estando en constante relación los electores con los elegidos, corriente que sobre todo se encuentra en Inglaterra.

Creo que, en sentido general, puede hablarse de delegación, porque ésta existe siempre que se da un poder. Claro que el diputado y el senador tienen gran libertad para exponer sus ideas, limitar el poder de los Ministros y decidir acerca de los proyectos que se controvierten, sin parecerse nada á los antiguos procuradores de las ciudades de Castilla, en donde alguna vez fué arrastrado el elegido por no ajustarse al mandato.

Pero ¿no existe delegación? Sí; en el sentido en que se dice en los libros, que se halla en la Nación la facultad de gobernarse, cosa que hace por medio de delegados, siendo ésta una necesidad del sistema representativo, que cambiaría de faz si fuese cierto lo que dice el Sr. Azcárate, para quien la democracia no puede encontrar puertas cerradas, cosa que no juzgo exacta. Mas la democracia no puede confundirse con la Monarquía; y no me hable de Inglaterra ni de Francia, porque esto es cosa de raza. La democracia es el gobierno del pueblo por el pueblo, y se caracteriza por el sufragio universal, si bien aquél no puede tener lugar, por el número considerable de personas que habrían de gobernar. No hay, por consiguiente, una verdadera democracia, pues no existe la autoridad del pueblo, y á lo que nos encaminamos es á una

intervención extensa del pueblo en el gobierno del Estado, que no es lo mismo.

El Sr. Azcárate ha explicado lo que pasa en Alemania de un modo que no puedo aceptar, porque, dice, es forzoso distinguir entre el Kaiser como Emperador y como Rey de Prusia, y que en el primer concepto tiene muy limitadas funciones. Poco á poco, porque, ejerciendo el colosal poder que se le ha conferido, no se puede afirmar que son limitadas sus funciones. Pues qué, si declara la guerra, la Confederación entera ¿no se ve obligada á hacerla? Y en cuanto á que Bismarck entendía que no era dable aplicar el sistema de Inglaterra, Bismarck es un hombre que conviene estudiar bajo muchos aspectos, y no es una autoridad que merezca grandes respetos desde el punto de vista moral.

Por consiguiente, de él no se puede hablar en el orden teórico; y aunque S. S. conoce mejor que yo la Constitución de Inglaterra, hay que caminar con cuidado, porque es difícil saber cuál es el Gobierno del pueblo inglés, desde que se advierte que aquella no forma un cuerpo, sino que se compone de la Carta Magna y de ciertas prácticas y costumbres que han de examinarse con mucha atención. Estoy conforme con esta apreciación de S. S. Pero ha dicho más, ha indicado que una vez se afirmó que cuanto el pueblo inglés deseara, eso se haría. Creo lo mismo; pero en lo que respecta á pensar que se manifestara en contra de la Monarquía, no hay sino ver lo que piensan los republicanos ingleses, que dicen que, hoy por hoy, no puede haber allí República; y ¿cómo puede admitirse que el poder de los Reyes en la Gran Bretaña sea tan limitado como el Sr. Azcárate pretende? Pues qué, ¿no fué causa Eduardo VII de la paz con los boers? Claro está, sin embargo, que el Soberano no puede oponerse al pueblo.

En Inglaterra no son Ministros sino los que de antemano están destinados á serlo por su historia política, por haberse distinguido en los negocios públicos. Allí, cierto día, un radical, que me parece fué Mr. Roebuk, se levantó para impugnar á Gladstone por su política, y éste le contestó en dos palabras, diciéndole: como Mr. Roebuk, aunque me derrotase no puede formar Gabinete, no

tengo para qué contestarle, porque perderíamos el tiempo; y cuando estalló la guerra de los boçrs y hubo una grande reacción contra los conservadores, y se habló de cambio de Consejeros, se dijo ¿para qué? ¡si no adelantábamos nada! Allí la elección es libre, y la Cámara derrota á los Ministros cuando lo cree conveniente, lo que no se opone á que el Rey tenga las atribuciones propias de la realeza. Si hubiese un Soberano que en ciertos momentos ejerciese todas las prerrogativas regias, no sé lo que haría el pueblo inglés; pero dudo que le arrojase del trono.

Me dice el Sr. Azcárate que nuestra Constitución es doctrinaria; mas ¿cree S. S. que en los momentos actuales debe renunciarse á la división de los poderes? ¿Es esto posible? ¿S. S. cree que el Rey no tiene más atribuciones que elegir los ministros y disolver las Cortes? Entiendo que esto no puede admitirse. El Rey es el Soberano en teoría, aunque á veces no lo sea en la realidad, porque nunca, ó casi nunca, ha interpuesto el veto; yo no recuerdo que lo hayan hecho, ni Isabel II, ni Don Amadeo I, ni Don Alfonso XII. De todos modos, sería veto suspensivo, porque después, con las nuevas Cortes, el Soberano tendría que ceder. Sí; pero esto no quiere decir que la facultad no exista en nuestro tiempo. Y por eso preguntaba si se le figura que el Kaiser no podría ejercer dicha prerrogativa, porque en Alemania hay un Gobierno verdaderamente singular, muy digno de estudiarse y no fácil de hacerlo, pues siendo el sistema representativo, el Gobierno no sale de la Cámara, sino que lo elige el Kaiser ampliamente, y lo mismo pasa en Austria.

Bismarck fué Canciller mucho tiempo, estando en pugna con el Reichstag hasta que adquirió la autoridad nacida de la victoria, que es la mayor de todas.

En cuanto á la Cámara de los Lores, es cierto que ha perdido mucho prestigio; mas respecto á lo que se afirma de que si se opusiera á ciertas leyes votadas por los Comunes desaparecería, es cosa que dudo no poco.

Los tiempos son distintos de aquellos en que se decía «Inglaterra es una República aristocrática», lo cual, hasta cierto punto,

aceptaría el Sr. Azcárate, porque la frase conviene á su propósito, toda vez que el Rey perdería parte de su poder. Pero en Inglaterra la aristocracia tiene hondas raíces; no hay más que ver la influencia que ejercen en la vida los lores y hasta el respeto con que se les trata, muy merecido en general, por sus virtudes é ilustración y porque se consagran á la vida pública con grandes conocimientos para ello.

De modo que si existe una gran corriente democrática y socialista, como se ve en las elecciones que se han celebrado en los Municipios, y como se verá en las generales, sin embargo, allí la aristocracia no será fácilmente derribada, pues lo mismo en las Embajadas, que en el Ejército, que en el gobierno de las provincias, de la India, de las Colonias, etc., continuará desempeñando un papel importante. Allí se han hecho grandes reformas, unas que se manifiestan después de grandes luchas, y otras silenciosas y profundas, que van también abriendo su camino, surgiendo de pronto un gran poder á consecuencia de ellas. Y nada más tengo que decir esta noche.

El Sr. Azcárate: Dice el Sr. Salva que el pueblo no tiene preparación para gobernar; pues por eso no gobierna. Gobierna tan sólo con el régimen de la democracia directa, como acontece en algunos pequeños cantones de Suiza.

En cuanto á las elecciones, Sr. Salva, no hablemos del sistema electoral de España, pues comparado con lo que ocurre en Inglaterra, se puede decir que allí es delicado como las balanzas de precisión que usan los químicos, y el nuestro como una romana de mesón del sistema antiguo. Baste recordar el hecho elocuente de que cuando dejó el poder el partido liberal antes de verificarse las elecciones, Mr. Balfour, al día siguiente, hizo cargos al que fué Presidente de aquel Gobierno porque había hecho dimisión antes de hacerlas; caso que se ha repetido ahora, pues el jefe del partido liberal hizo el mismo cargo al Presidente del Gobierno conservador; y es que allí es indiferente que presida las elecciones uno ú otro partido. Aquí depende el resultado de que las *haga* uno ú otro Gobierno. Y ahora mismo se está verificando la

elección de Gobernador del Estado de Nueva York, y está puesta la mira de todos en ella; pues como es ese uno de los Estados que llaman *dudosos* los norteamericanos, de la misma puede inferirse lo que será la futura elección de Presidente.

Lo de la *delegación* lo decía yo en el sentido de que no puede sostenerse que el elector se retire y no tenga más que hacer después de depositar su voto en las urnas. El elector confiere un poder en cierto modo revocable; y aunque no haya forma legal de arrancárselo al elegido, si éste cree que ha perdido la confianza de los que le han elegido, debe retirarse.

Según el señor Salva son incompatibles la democracia y la Monarquía. Montesquieu decía que eran dos características del Gobierno inglés la división de poderes y el Gobierno mixto; pero repare S. S. la distinta suerte que han corrido esos principios: el de la división de poderes se ha ido afirmando de tal suerte, que la intervención del ejecutivo en el judicial ha desaparecido, haciéndose éste independiente; y la del legislativo en el judicial ha quedado reducida á los pocos casos en que actúa como Tribunal la Cámara de los Lores, y ha tenido lugar la última evolución, con la distinción entre el poder del jefe del Estado y el del ejecutivo. Y en cambio, ¿dónde está ya el Gobierno mixto? Hoy, la columna que sostiene la balanza es la Cámara de los Comunes, en cuyos dos platillos se colocan los partidos, siendo el fiel de aquélla el Rey.

Que la aristocracia conserva poder social. ¡Ya lo creo! Recuerdo á este propósito que un inglés me decía, como cosa extraordinaria, hablando de una gran tormenta: «un rayo mató á Lord...» Aquella aristocracia hay que notar que ha sido abierta, no sólo en el concepto de que el privilegio lo tiene sólo el que lleva el título, sino también por el modo como se nutre á diario. Además, en el hecho, la Cámara de los Lores ha quedado reducida á ser una Cámara de registro, que viene á ejercer un como á modo de veto suspensivo.

Y en cuanto al poder de la Monarquía, con la Revolución de 1688, el Rey, como dijo Macaulay, quedó convertido en un

funcionario como otro cualquiera, y luego, al convertirse el régimen representativo en parlamentario, han quedado reducidas sus facultades á las propias del Jefe del Estado, esto es, á las necesarias para hacer que el país se gobierne á sí mismo y sea dueño de su propio destino.

Dije el otro día que el Jefe del Estado no podía intervenir en aquello en que estuviesen divididos los ciudadanos, y como parece que eso no debe acontecer en las cuestiones de moralidad y de legalidad, porque esas no pueden serlo de partido, en tales casos, interviniendo, no se mostraba el Jefe del Estado en favor de unos y en contra de otros, no incurrirá en el vicio del *gobierno personal*.

Que en la Constitución actual el Rey comparte la soberanía y no puede renunciar á ella. Cierto, porque es una combinación doctrinaria, y así resulta que la Monarquía es, como debía, una institución política derivada de la Constitución, sino una institución social con un poder que comparte con el país.

En cuanto á que el Rey es irresponsable, es verdad, cuando se trata de los actos del poder ejecutivo, pues no va á responder, por ejemplo, del nombramiento de un gobernador; pero cuando se trata de actos propios del Jefe del Estado, como las resoluciones de las crisis, á quien se discute es al Rey, dígame lo que quiera.

Prescindo de lo que ha dicho S. S. de Austria, pues, por lo menos, por lo que se refiere á Hungría, habría muchísimo que hablar.

La última observación, muy interesante, del Sr. Salva, ha sido la de que en Inglaterra pesan poco las teorías. Es verdad, precisamente en las cuestiones sociales se puede notar esto, comparando á Inglaterra con Alemania. Mientras en Alemania toma el socialismo de Estado un carácter fundamental, en Inglaterra, sin compromisos doctrinales, sin proclamar principios absolutos, se hacen reformas á veces más radicales.

Si en Francia se hubiera hecho lo que hizo Inglaterra con Irlanda, con relación á la propiedad territorial se hubiera conmovido todo el mundo.

Sesión fiel martes 13 fie Noviembre de 1906.

El Sr. Duque de Mandas: Sobre el sistema representativo y sobre su nacimiento, recuerdo una conversación que con Lord Salisbury tuve hallándonos él y yo en el Castillo de Windsor á donde me había hecho el honor de invitarme la Reina Victoria. Me dijo aquel hombre insigne: «Ustedes los del Continente han partido de dos errores, el uno el de creer que el sistema de Gobierno inglés es bueno y no lo es. Ocurre, sí, que, como nosotros lo hemos producido lentamente, estamos acostumbrados á él y le manejamos sin cesar, lo hemos adaptado á nuestro modo de ser ó nosotros nos hemos adaptado á él; y así, la cosa va marchando; pero en el Continente, después del primer error de creer bueno en sí mismo el sistema, han incurrido ustedes en otro error: en el de creer que pueden manejar desde luego un sistema que requiere para un manejo regular gran experiencia y una destreza y suavidad de mano que no posee todavía el Continente. De aquí les vienen á ustedes todas las complicaciones con que luchan. Nuestro buen gobierno consiste en esto sólo: hemos aprendido que jamás el Gobierno ha de llegar al límite de su poder ni la oposición al límite de su derecho».

Yo no veo que el sistema representativo, **tal** como lo concibe hoy el Continente, haya tenido en Inglaterra el origen lejano que le atribuyen algunos, ni tan reciente como suponen otros. No tan lejano, porque quedó sumamente imperfecto el sistema representativo en Inglaterra después de la Revolución de 1633. Guillermo III ha sido uno de los soberanos que más han gobernado por sí mismos. Así un día Thiers, de carácter tan pequeño como de inteligencia maravillosamente clara, despedido porque el Rey Luis Felipe había prescindido de sus servicios y no quiso seguirle en aquella aventura de hacer frente la Francia á toda Europa en la gran crisis de 1840, queriendo herir al Rey y también á Guizot, dijo en una discusión: «Una vez Rey, quiso Guillermo III gobernar demasiado. Señores, ¡qué necio quien lo extraña! ¡qué

débil quien lo consiente! Pero una de las circunstancias que ante todo deben señalarse en el régimen inglés consiste en que Inglaterra no se parece á otros dos países que conocemos nosotros y están muy cerca el uno del otro, que sólo se preocupan del arte y de la simetría; en Inglaterra todo se funda en los hechos. Así, por ejemplo, un día el segundo Monarca de la dinastía Hannoveriana, aburridísimo porque siendo alemán no entendía á sus Ministros que hablaban en inglés, dejó de presidir el Consejo de Ministros, y quedó para siempre que el Rey no lo presidiera. Por lo demás, es sabido que allí el Gobierno y el Ministerio en sus relaciones con las Cámaras no existen ni poco ni mucho con un fundamento legal. Allí no hay más gobierno legal que el Rey con el Consejo privado: se reúnen dos ó tres señores de éste, teniéndose la precaución de que en el Consejo de Ministros con existencia de hecho haya uno que se titula Lord-presidente del Consejo privado: en éste se toman acuerdos más ó menos parecidos á los de aquel otro Consejo, que en la esfera de la realidad lo es todo; y así se gobierna aquel país.

Jorge III no tuvo dificultad en gobernar, porque jamás ha habido más unanimidad, estando toda Inglaterra en contra de la Revolución francesa y siendo barrido del Parlamento el partido liberal, reducido á las declamaciones de Fox y una docena de amigos suyos, pues Burle; se les había separado con estruendo. Jorge IV, de tan desdichada memoria como Rey y como hombre, quiso que se siguiese la política represiva de todo lo liberal en Europa. Mas estando en el Gobierno un conservador insigne (á pesar de que venían ejerciendo desde hacía más de treinta años el poder los conservadores), juzgó que aquella política exigía modificación, la cual se hizo por algo que nos toca muy de cerca. Europa toda creyó que no debía continuar en España el Gobierno representativo de la segunda época Constitucional, y delegó en la Francia que nos enviase los 100.000 hijos de San Luis. El que estaba al frente del Gobierno inglés apartó solemnemente Inglaterra de la Santa Alianza, y no hay aquí nadie que no recuerde los discursos inmortales que entonces pronunció Canning. Aquella

política desagradaba al Rey, y un día, en una fiesta que dio en Buckingham Palace, viendo que Canning hablaba con el encargado de Negocios de Francia (ya no había Embajador), se dirigió á ellos y dijo: «Sr. Encargado, ¡qué bien hace Francia en querer destruir el Gobierno representativo en España! Si el Gobierno representativo sirve para algo es en Inglaterra, y aquí, ya lo veis, sólo sirve para encumbrar aventureros». Dio una vuelta y se marchó. Entonces Canning, asiendo con fuerza el brazo del Encargado francés, se expresó así: «El Gobierno representativo sirve también para algo que ha olvidado S. M.; sirve para que los Ministros de un pueblo libre puedan oír con indiferencia los insultos de un Rey que en vano intenta vengarse de su impotencia». Estaba, pues, fundado el Gobierno representativo cuando un Ministro podía tener este lenguaje. Y es que Inglaterra, de muy atrás se distingue por tener voluntad no impetuosa, pero medida, pero firme, que es la base verdadera del régimen constitucional, y esto ocurría el año 1823. No fundó, por lo tanto, el verdadero Gobierno representativo la gran reforma electoral llevada á cabo en 1832 por Lord Grey. Creció con ésta el poder de la clase media, lo cual es cosa distinta, y ciertamente fué reforma digna de aplauso; continuó el Poder monárquico siendo grande, y precisamente el soberano que ha consolidado el régimen representativo y libre en Inglaterra, el verdadero creador del régimen francamente parlamentario, la Reina Victoria, tuvo un gran arranque de prerogativa regia. Cuando estaba en el Poder el hombre que más popularidad ha alcanzado en Inglaterra, Lord Palmerston, hizo la Reina una cosa inolvidable. Lord Palmerston era Ministro de Relaciones exteriores. Era, como Thiers, rencoroso: no había olvidado los matrimonios españoles en que tanto sufrió su amor propio, el de Inglaterra toda. Vio con gusto la Revolución de 1848, y cuando ésta murió á manos del golpe de Estado del 2 de Diciembre, que tampoco le desagradó mucho, lo que quiso fué que ante todo se consolidara un poder que no fuera el de los Orleans, apresurándose á pasar una nota reconociendo aquel Gobierno, en que el Jefe del Estado se titulaba Su Alteza

Imperial el Príncipe Presidente de la República. Sobre el golpe de Estado y su resultado en Francia algo se había hablado del reconocimiento en el Consejo de Ministros, pero nada definitivo; y de todos modos, no se había leído á la Reina Victoria la nota para Francia. Llamó la augusta señora al primer Ministro, que era Lord John Russell, y le declaró que no podía consentir aquella merma de su derecho de Soberana. Aunque eminentemente liberal Russell, declaró que la Reina tenía razón y despidió á aquel otro Ministro, á pesar de su inmensa popularidad.

La realeza, como algunos dicen, ejerce en Inglaterra una acción muy singular, por la imitación que de sus actos hacen todas las clases sociales: la Reina Victoria, el Rey Eduardo, dan la regla de lo que han de hacer los ingleses.

Cuando yo llegué allí el año 1900, me chocó no ver apenas velocípedos ni automóviles, sobre todo, yendo de París; pero se le ocurrió al Rey Eduardo VII tener uno, y á los dieciocho meses eran innumerables los vehículos de tal clase que se veían por todos los caminos de Inglaterra. Pues bien, en cosas más importantes que ésta, es indudable la influencia que ejerce el Rey. No es un misterio para nadie que si la paz con los boers se anticipó, fué debido á que se inclinaba decididamente el Rey Eduardo á ajustar la paz por un Convenio. Otra de las cosas en que más se ha visto la influencia real es el cambio de relaciones con Francia. Al llegar yo en 1900, y paseándome á pie acompañado del primer Secretario, me crucé con el Embajador de Francia, Mr. Cambón, que había sido aquí amigo mío: se apeó de su coche para saludarme é invitarme á comer. Mi acompañante, cuando aquél se marchó, me dijo: «Mejor será que no le vean á usted mucho con los franceses, pues repetido esto de hoy, no facilitará á usted aquí su misión.» Los industriales ingleses no quisieron enviar sus admirables productos á la Exposición de París, donde tampoco se vieron turistas ingleses. Sin embargo, se modificó eso un poco los años siguientes, porque fué tomando muchos vuelos la industria alemana dentro del propio mercado de Inglaterra, y hubo algunas cuestiones enojosas, sobre todo polémicas de prensa

muy acres, y la viveza que adquiría el desvío respecto de Alemania disminuía la hostilidad á Francia. No obstante, esta hostilidad era grande cuando se anunció que Eduardo VII, regresando del Mediterráneo y de Italia, iría á París. Por otra parte, no pocos periódicos franceses publicaron letanías de injurias contra el Rey. Sobrepúsose éste á lo uno y lo otro. Fué á París. El primer día no fué precisamente de agrado, la despedida fué mejor. A^ año siguiente el Presidente de la República fué á Londres, y quedó echado el cimiento de L'ENTENTE CORDIALE.

Otro elemento allí es la Cámara de los Lores, que, dígame lo que se quiera, interpreta á veces el sentimiento británico con todo acierto. Ella fué la que se opuso al proyecto del *Home rule*, que para Irlanda había propuesto Gladstone (de quien he de decir que la fama no es tan grande en Inglaterra como fuera, atribuyendo muchos allí á su debilidad, después del desastre de Majuba, la segunda gran guerra boer y achacándola los partidarios de la *Mayor Bretaña—Greater Britain*—como falta la cesión de las islas Jónicas). Gladstone tuvo que retirarse dejando el poder á su lugarteniente Lord Resebury, el cual se vio obligado á disolver la Cámara de los Comunes y consultar al país. Jamás se había visto derrota como la que recogieron los liberales: tenían en la Cámara disuelta 40 votos de mayoría; esta vez los conservadores lograron una mayoría de 156 votos. Hasta los distritos más radicales de Escocia rechazaron á los partidarios del *Home rule*.

Pero en fin, la Cámara de los Comunes, ¿quién va á negar que en la mayor parte de los casos lleva el Gobierno del país? Allí hay una cosa que, á mi juicio, suple el *referendum* y es mejor que él. Desde el momento que se reúne una Cámara de los Comunes, y por grande que sea una mayoría, no hay idea de cómo atiende á la opinión pública: se está viendo ahora mismo en cuestión muy grave. No acabaron su dominación de catorce años los conservadores sin haber votado un *Educational bill*, que guscaba mucho á las Iglesias anglicanas y romanas, pero hería vivamente á los que allí son llamados los disidentes y son poderosos. Perdidas esta vez las elecciones por los conservadores, un Ministro radical pro-

puso una radicalísima reforma de aquel *bill*. En esta ocasión varió de rumbo en seguida la opinión: parecióle exagerada la reforma, y al verificarse elecciones parciales perdieron los liberales varias en distritos en que poco antes habían triunfado. Inmediatamente la misma Cámara moderó cláusulas importantes del proyecto, que pasó á los Lores, y éstos en su resistencia se han visto apoyados indirecta, pero claramente, por otra manifestación de la opinión pública. Los diversos pueblos que han llegado á formar Londres, acaban de proceder á renovar sus Ayuntamientos, y el resultado ha sido un desastre para el Ministerio. Había en esas Corporaciones 585 conservadores; ahora han sido elegidos 1.010. Había más de 700 liberales: apenas quedan 300; y el haberse verificado esto mismo en muchos pueblos importantes de Inglaterra, da una gran fuerza á la Cámara de los Lores para su resistencia al nuevo *bill*, que ella está modificando profundamente, y es probable una feliz transacción. Y es que allí las elecciones de mil géneros que tienen lugar son realmente un notable termómetro de sensibilidad. ¿Qué más se quiere para que reine y gobierne la voluntad de un país en todo momento? y la voluntad es la cualidad distintiva del pueblo inglés. El Gobierno representativo, más ó menos parlamentario, es, ante todo, la expresión de los muchos elementos no siempre avenidos de un país, y es luego un gobierno de contrapeso, de equilibrio, que exige un manejo muy delicado. Está destinado á dar alternativamente el predominio á uno de los dos grandes elementos de la sociedad humana, sin cuya coexistencia ni se puede concebir la humanidad: la duración y el movimiento. Mas esta alternativa es operación de extremada delicadeza. Ya la introducción del sufragio universal para las elecciones de una Cámara ponía en gran peligro todo cambio sosegado, prudente, en dar el predominio, sea al movimiento, sea á la moderación. No voy á discutir los méritos ó los defectos del sufragio universal: hay una circunstancia suya en que convienen sus mismos amigos de primer grado: es por su naturaleza impetuoso. Dándole manera de expresarse todavía más directamente, cual es el *plebiscito* ó el *referendum*, esta

impetuosidad se trueca necesariamente en violencia, es decir, que no se aviene con la índole de un Gobierno que, como el representativo, sobre todo en su forma parlamentaria, quiere ser ponderación de fuerzas.

Por su esencia y naturaleza respectivas, el gobierno parlamentario, sobre todo, y el sistema plebiscitario ó el sistema de *referendum*, son antitéticos, inharmónicos y contradictorios. Hay que optar y yo opto por el gobierno representativo en su forma parlamentaria.

sesión del martes 20 de Noviembre de 1906.

El Sr. **Marqués del Vadillo**: Con la venia de los señores Académicos, y declarando que cedo á fuerza mayor, cual es para mí la de responder á la honra que me dispensa el Sr. Presidente, indicándome para que hable, y olvidándome por un momento del precepto que aprendí cuando estudié el *Arte poética* de Horacio, que dice: *Sumile materiam vestrís qui scribitis aequum viribus et veritate dicit, quid ferre recussent, quid valeant humeri*, paso á molestar vuestra atención.

En efecto, ¿qué voy á decir en un asunto que han dilucidado los Sres. Azcárate, como iniciador del tema; Sánchez de Toca, que lo desenvolvió con altura y con su instintiva malicia; Salva, que allá lo llevó á las profundidades de la Historia, y aun de la Filosofía de la Historia; el Duque de Mandas, á quien, si no tuve el gusto de oír, pude sí escuchar sabrosos comentarios, y á quien cito y aplaudo, por consiguiente, *ai referendum* tan sólo?

El enunciado del tema me parece que era, si el *referendum* puede aplicarse ó no á nuestros sistemas actuales, á los Gobiernos parlamentarios; y por eso, el Sr. Salva, gran defensor del principio monárquico, parecía querer descubrir en aquella institución (que iba á llamar moderna, pero que por su naturaleza es antigua) algún peligro para el régimen monárquico. Este me parece que constituía el fondo de su argumentación.

Se llegó á proclamar como cierto el principio de que en los

Gobiernos parlamentarios el Rey reina y no gobierna, y éste, si no recuerdo mal, fué el principal punto de batalla.

A mí, oyendo á las autoridades que discutían el punto, me llamó la atención oír hablar de determinadas formas de gobierno como más adelantadas, y he de protestar de que se las considere superiores á las de otros pueblos que con otras han podido llegar á gran altura. Y digo esto, porque los países de que aquí se ha hablado han sido de Suiza y de los Estados Unidos. Tanto es así, que el punto de partida de los Sres. Azcárate y Sánchez de Toca fué apreciar las condiciones de la forma de gobierno en el Norte de América, para ver cuál era la misión del Presidente, y si en esa forma de su intervención cerca de las Cámaras podía encontrarse ó no algo que marcara profunda diferencia entre el *referendum* americano y el Suizo, á cuyo propósito recuerdo haber leído hace mucho tiempo un estudio del Sr. Cánovas del Castillo, en que llama á la de la América del Norte República monárquica, y á la Monarquía inglesa Monarquía republicana. El Sr. Azcárate decía (y esto sería importante para el estudio comparativo que hicieron, tanto él como el Sr. Sánchez de Toca, y quizá para salvar lo que yo quería de la condición esencial de progreso que representan los Gobiernos republicanos, y que yo, sin ir tan lejos como el Sr. Salva, no me he resignado á renunciar); decía, repito, que las formas de gobierno no pueden ser las mismas para todos los países, y aun ateniéndose á la famosa clasificación histórica de Aristóteles, cada una de las que comprende tiene vicios propios, y con cada una caben grandes esplendores de civilización. Yo, en este punto, soy muy partidario de la libertad, y creo que las formas que en un pueblo tienen grandes ventajas pueden ser fatales en otros, y aunque varía, según las condiciones históricas, pudiendo ser Francia un ejemplo de esto.

Y vamos al punto principal de que se trataba. O el *referendum* no es lo que yo entiendo, ó es la expresión (como la llaman los que se ocupan de esto) de la soberanía directa, entendiéndose por soberanía el poder que radica en el cuerpo social, necesario para la vida de toda sociedad.

Poder supremo es el poder por excelencia, y en este sentido hablamos de soberanía y nos referimos al cuerpo social. Hoy las organizaciones políticas han de ser democráticas, y parece que entienden muchos tratadistas que para que eso suceda es necesario ir á buscar algo parecido á la célula social, principio en que radica el germen de legitimidad de toda organización política, porque las sociedades han ido de lo menos á lo más, y en estas organizaciones considérase que la nota democrática es la primera forma. Yo, al decir esto, confieso que me siento impresionado por algo que he leído recientemente en un folleto de Kautsky, titulado *Parlamentarismo y socialismo*, pues persiguiendo la idea del Sr. Azcárate, traté de buscar la razón del problema y allí la encontré, viendo que de lo que se trata es de ver hasta qué punto (en el ideal socialista que él persigue) puede compaginarse la civilización moderna con el principio, que considera esencialmente democrático, de que sea el pueblo en su expresión primera el elemento *común*, que dice él, y que nosotros llamaríamos municipal, en el que está la verdadera expresión de la democracia. Y entiendo que el *referendum* es la soberanía ejercida por este primer elemento que llamamos municipal, y que pudo ser la tribu, de lo cual viene á deducir las diversas formas del poder público, y volver á esa primitiva expresión del poder histórico sería para él el *summum*, la característica del principio democrático. Pues si el problema es como le expone este escritor, que es lo que creo que está en la mente del Sr. Azcárate, ¿es compatible el *referendum* entendido como la reversión al origen primero, al elemento substancial de la soberanía, que es lo que se llama la organización de la *Commune*, es que puede aliarse el Estado actual, la forma parlamentaria, con esa reversión histórica que lleva á pedir una nueva sanción que iría, que pasaría necesariamente en detrimento de la que hoy existe? Porque si hoy tenemos un poder sancionador, buscar otro fuera de su jurisdicción claro es que supondría (y en esta parte tenía razón el Sr. Salva) amenguar la soberanía del poder que hoy actúa, mermar su consideración y su prestigio.

Planteado el problema en esta forma, entiendo que el *referendum*, que puede tener significación histórica y practicarse en ciertos países, sobre todo en los citados de Europa y América, como son la Confederación Helvética y la de los Estados Unidos, donde hay que atender á elementos diversos, ha de limitarse más á la esfera del Derecho constitucional, á la de los asuntos que pudieran llamarse exteriores, que no á la del derecho interior, y dentro de aquéllos, sólo á los que por su importancia especial pueden comprometer los intereses particulares, y viniendo á ser allí un modo de aliar la nota particular (que sería de variedad) con el principio de unidad necesaria en todos los Estados, cualquiera que sea su forma de gobierno. Eso lo abona el origen histórico de esos pueblos, especialmente de los dos citados. Esto puede todavía conservarse (no sé si lo diga) aun en los países de organización histórica donde conservasen vida y raíz instituciones que se llaman, por ejemplo, forales, pero que, examinadas á la luz de los principios del *referendum*, podrían tener algún valor: no son sino ese mismo *referendum*. Peligroso sería en nuestros días venir á establecer el *referendum* con este carácter, único que considero posible; porque en lo demás, si no significa este modo de fundir el principio de la unidad del Estado con sus intereses particulares, no significaría nada; porque no se concibe en los países que yo llamo de organización histórica, donde el principio de unidad raya á gran altura, y en las corrientes de la política moderna rebasa, puede decirse, la medida, porque trata de invadir, á título de reivindicaciones históricas, otra jurisdicción distinta, en cuyo examen no he de entrar ahora; y que si esto es sólo porque se trata de una nota política, especialmente en los pueblos de raza latina, á saber: la cuestión entre las dos soberanías, espiritual y temporal, marcando una tendencia absorbente á extender la unidad del Estado que cuadra poco con el principio y la significación del *referendum*. En países de esta organización creo que sería difícil plantearle, y, además, se ingeriría un elemento de desconfianza en el concepto de la soberanía y sería algo revolucionario y como subversivo.

Aun aquí, y por mucho que yo me interese por determinadas formas y tradiciones, no dejo de reconocer que hay algo trabajosamente formado y como prendido con alfileres, que es el sentimiento de la unidad nacional, mermado á veces por el particularismo; y en un país de estas condiciones sería peligrosísimo el ensayo del *referendum*. Pero, en último término, significará siempre el *referendum*, frente á las constituciones históricas, en el momento en que la unidad del Estado rayó, como tendencia, en el delirio, un elemento perturbador y de desconfianza, porque sería en todo caso la soberanía en estado latente, que es siempre peligrosa, y en muchos países, y en el nuestro, sería un elemento que podría ponerse á cada momento frente á la unidad y acción del Estado y la soberanía; para la normalidad de la vida política no conviene que esté en estado latente, pues cuanto mayor sea la condición de desconfianza que se revele en el ambiente social, es mayor la inestabilidad de los Gobiernos, y uno de los grandes elementos de la prosperidad de los Estados es la confianza en que debe basarse la paz pública, expresión y como vida exterior del orden social.

He aquí las observaciones que se me ocurre hacer, y que especialmente el Sr. Azcárate, iniciador del tema, verá si son de tener en cuenta. Siempre será para mí un honor que él lo estime así, y ello constituirá al mismo tiempo mi recompensa, sintiendo haber molestado á la Academia.

El Sr. Azcárate: Por lo mismo que no está presente el señor Duque de Mandas, debo empezar por hacerme cargo de sus observaciones, interesantísimas, porque en parte hablaba de cosas por él vistas, al señalar cuándo en Inglaterra sustituyó al sistema representativo el régimen parlamentario. Se ha discutido mucho sobre la fecha concreta de este acontecimiento, que tiene una evolución muy lenta, que termina en el reinado de la Reina Victoria. Para mí, la cosa es clarísima: el día que los Ministros no pudieren continuar en el poder sin la confianza de las Cámaras, nació el régimen parlamentario. Esta es la diferencia entre este sistema y el representativo de la Edad Media, por lo cual

tenía mucho sentido la frase de Cánovas del Castillo, cuando decía que los Estados Unidos tenían una República monárquica, porque, en efecto, el Presidente tiene las mismas facultades que Jorge III, y cuando añadía que en Inglaterra había una Monarquía republicana, porque no hay más diferencia entre el Rey de la Gran Bretaña y el Presidente norteamericano que la de que éste se elige por cuatro años, mientras que aquél es hereditario, mientras lo quiera el pueblo inglés. Por eso aludí el otro día á la conferencia dada por un profesor para demostrar que la Monarquía allí es realmente electiva, y por la que fué felicitado por el mismo Rey. La diferencia fundamental es que, en el sistema representativo, el país tan sólo interviene, y en el parlamentario el país gobierna y tiene en sus manos los destinos del país.

La cuestión de las formas de gobierno, que ha tocado el señor Marqués del Vadillo, ha perdido por completo su importancia. A través de la historia, la clasificación de Aristóteles es común á todos los pueblos de raza aria.

Freemán en su libro de *Política comparada*, habla de los tres elementos que encuentra en todos los pueblos de raza aria, y de ahí que diga: «la Ekklesia de Atenas, los Comicios de Roma y el Parlamento de Inglaterra son ramas de un mismo tronco; y que Clitones, Licinio y Simón de Monfort son colaboradores en la misma causa.

En la sociedad antigua, la célula social es la familia, dice Hearn, y no existen ni el individuo ni el Estado. Es el régimen de la organización gentilicia ó patriarcal.

Pero la familia se desenvuelve y de ella van surgiendo grupos más extensos, la *gens*, la *fratría* ó *curia* y la tribu, con un jefe de ésta, que es germen de la Monarquía; con los jefes de esos organismos, germen de la aristocracia; con el resto, germen de la democracia del pueblo.

Montesquieu, al hablar de Inglaterra, decía que se caracterizaba su organización política, como dije días pasados, por dos principios: el de los Gobiernos mixtos y el de la división de poderes, los cuales han corrido muy diversa suerte. El de la división

de poderes se ha ido afirmando y extendiendo, y de ahí la independencia del poder judicial, la limitación casi del legislativo á sus funciones propias, y la última distinción entre el ejecutivo y el del Jefe del Estado. En cambio, el otro principio, ¿dónde está hoy en Inglaterra? El Poder decisivo radica en la Cámara de los Comunes, representación del pueblo inglés después de las reformas electorales de 1832, 1867 y 1884. Queda la Cámara de los Lores; pero ¿qué es y que representa hoy?

En primer lugar, si la aristocracia ha conservado por mucho tiempo allí un poder que ha perdido en otros países, es porque en lugar de petrificarse con las vinculaciones como la del continente, cuando cesó la función guerrera, tomó la política, y actualmente está reducida á ejercer un veto suspensivo, por virtud de lo cual no se somete á los acuerdos de la Cámara de los Comunes sino cuando no ofrece duda de que conforman con la voluntad del pueblo inglés.

Y allí, después de las reformas electorales dichas, hay un sufragio, que, como decía el Conde de Toreno, viene á ser el universal. Así, bien puede decirse que aquella organización es hoy democrática, aunque no niego el poder social de la Monarquía y de la aristocracia.

El Sr. Marqués del Vadillo encuentra, y es verdad, que el *referendum* implica el ejercicio de la soberanía; pero no para legislar, como sucede en la democracia directa. Por eso no soy partidario del *mandato imperativo*, porque con él las Cámaras no serían propiamente deliberantes, pero el *referendum* no está en ese caso. Yo entiendo que de la soberanía nunca hace dejación el pueblo, no se ejerce tan sólo cuando se vota, sino que se ejerce siempre, aunque no de un modo oficial, como lo prueba el influjo de la opinión pública en los Estados Unidos de que hablaba días pasados el Sr. Sánchez Toca. Yo entiendo que el pueblo no se retira después de votar, sino que ha de continuar en constante comunicación con sus representantes, sin lo cual se va á parar á las oligarquías parlamentarias, cosa análoga á lo que ocurre cuando el Gobierno monárquico degenera en personal. Pues de igual modo

puede en determinados casos ejercitar el pueblo su soberanía dando su aprobación á las leyes ó negándola.

Los electores tienen un sentido determinado en cuanto á la solución de los problemas públicos, pero como no se consideran con capacidad técnica para llevarla á la práctica, nombran representantes que lo hagan, viniendo luego, por medio del *referendum*, á decir si aquellos han ó no acertado; claro es que puede tener aplicación distinta según los casos. El Sr. Sánchez de Toca ya indicó que es más aplicable á la vida municipal que á la nacional.

Dice el Sr. Marqués del Vadillo que esto sería volver á lo antiguo, y yo digo que en toda época de la Historia, hay siempre algo substancial que es utilizable, debiéndose distinguir este elemento de lo accidental.

Antes, por ejemplo, tratándose de la organización patriarcal, ¿á quién se le habría de ocurrir hoy restablecer los derechos del *pater familias*, consecuencia de que entonces la familia lo era todo, porque el Estado no surge hasta que se diferencian el derecho externo y el interno de aquélla?

Pero sí se puede sacar una enseñanza, no para volver á lo antiguo, pero sí para rectificar ciertas limitaciones de las facultades de los padres hoy consagradas, como, por ejemplo, las que implica la institución de las legítimas. Pues lo mismo cabe decir aplicándolo á nuestro asunto: la democracia directa de los pueblos clásicos no se puede invocar hoy; pero sí lo esencial que hay en ella, que es la soberanía de la Nación ¿Por qué Aristóteles no distinguió más que tres poderes y no habla del moderador? Pues porque como entonces era el pueblo mismo quien ejercía esa soberanía, no cabía el conflicto entre representante y representados, que hoy resuelve el Jefe del Estado.

El Sr. Marqués del Vadillo hacía una distinción muy oportuna, que ya hizo el Sr. Sánchez de Toca, según que el *referendum* se aplique á la vida municipal ó á la nacional.

En cuanto al inconveniente de que el *referendum*, aplicado á las legislaciones forales, pudiera mermar la soberanía del Estado,

esto es según se entienda el alcance de los poderes constituidos; porque aquí surge el problema de la *costumbre* como fuente de debate que desarrolló el Sr. Costa precisamente en su discurso de recepción en esta Academia, diciendo que es la soberanía del pueblo en ejercicio, cosa que se enseñaba también por no pocos escritores del antiguo régimen.

Por extraña contradicción, en el primer período de la revolución, ésta, que al parecer por ese motivo debía amparar la costumbre, fué su enemiga y la escuela histórica la que la defendió. También se ha dado el caso, que aun cuando sea hablando de mí citaré, de que yo haya defendido en las Cortes los fueros de la costumbre frente á los jurisconsultos conservadores que defendían la preeminencia de la ley, lo cual responde al valor absoluto que á fines del siglo XVIII se dio á las ideas, estimando que fácilmente podían convertirse en reglas de la vida jurídica. Con relación á la legislación foral, ¿qué peligros podía tener? Yo creo que ninguno, porque no tienen razón los que dicen que hay en esos países una legislación civil enteramente distinta de la general, pues creo que las diferencias son pocas pero substanciales, y así como estimo que fué un error de nuestro Código no llegar á la unidad, por ejemplo, en lo que al derecho de *obligaciones* se refiere, como lo hicieron desde luego Alemania y Suiza, considero que fué un acierto decir que las legislaciones forales se codifiquen para que se conozcan y contrasten con la general y pueda llegarse por la conciencia jurídica social á la unidad apetecida á que se llegará, sin duda, aunque sin imponerla.

En los adversarios de la unidad no puede menos de influir el hecho de tener ya Alemania un Código civil, siendo de notar que, en punto á variedad, no cabe comparar nuestras legislaciones forales con las de los distintos Estados alemanes, así como también el hecho de tener Suiza aprobado un proyecto de Código civil.

Decía, finalmente, el Sr. Marqués del Vadillo que el *referendum* sería revolucionario. Yo no sé lo que resultaría; pero he de decir que el ejemplo de Suiza acredita más bien lo contrario, y que si las leyes hechas por los poderes oficiales disgustan al país, me-

mejor que la revolución violenta es la pacífica producida por el *referendum*.

El Sr. Marqués del Vadillo: Ya he conseguido mi objeto, porque realmente ha hecho observaciones de tal interés el Sr. Azcárate, que hemos obtenido un buen resultado de mi intervención en el debate; pero conforme le iba oyendo, sentía más no haberme acordado de alguna observación que le quería hacer, y que ha hecho él, de la cual deduzco que, si no he entendido mal, el Sr. Azcárate no se decide en cuanto á cuáles serían los resultados dada la organización del Estado en los países europeos. Pues no puede decirse lo que se diga de Suiza y de los Estados Unidos de esos otros países históricos, pues lo que allí puede ser bueno por razones locales, es casi seguro que no lo sea en los otros. Pero me ha parecido adivinar en sus observaciones que le parecía bien como medio de rectificación en el caso de que los poderes soberanos hubiesen cometido errores en el ejercicio de su misión. Si se trata de una ley que pueda afectar poderosamente á un país, entonces podrá ser necesario; y yo digo: ¿para cuándo se queda la costumbre como fuente de derecho? Y aún viene á mi imaginación el recuerdo de haberle visto defender la costumbre contra ley. Y lo que se afirme del Derecho civil puede afirmarse del político. Precisamente, en la necesidad de la costumbre, y aun en el criterio á que se han ajustado los tratadistas de Derecho político, la costumbre representa mucho. Ya lo afirmaba San Isidoro cuando decía: *Erit lex honoreta, juxta, possibilis, secundum locum et consuetudinem Patriae, non alieno cómodo privato, sed pro comuni utilitate civinum scripta.*

Por tanto, cuando el legislador comete una violación del Derecho, nace la costumbre contra ley; y por esto, para rectificación, me basta con la costumbre.

Yo encontraba que el *referendum*, que en Suiza se pide por determinado número de cantones ó de ciudadanos (20 ó 30.000), puede ser un elemento de perturbación en ciertos países. Aplicándolo á España, me he holgado mucho de oírle hablar á S. S. de las legislaciones forales, exponiendo una opinión no muy apartada de

la que expresaba el Sr. Silvela, el inolvidable Sr. Silvela, al hablar de organismos vivos, lo cual quiere decir que en todas las épocas hay algo viable, y que, por ende, debe respetarse. No iríamos á sostener los fueros en la época actual tales como brotaron en su origen; pero serían de ver las dificultades del *referendum* ejerciendo soberanía *in aciu*. El *referendum* histórico de las leyes del 29 era positivo.

Pero desde el momento en que el *referendum* en España se instituyó, algo que se convertiría en expresión de pasiones y en lucha de intereses, dada nuestra condición; y por eso yo recordaba la historia de nuestra unidad política, que, apenas formada, peligró en el mismo reinado de su fundador Fernando el Católico, y nuestra propia Historia lo confirma en algunas ocasiones más. En este sentido, podrá ser revolucionario el *referendum*, como soberanía que no está del todo organizada, que, abierta y despierta á las condiciones del interés y de la pasión, puede llegar fácilmente á los abismos de la arbitrariedad. Por lo demás, no he visto diferencia, sino puntos de completa conformidad. Consideraciones que antes apuntaba con timidez, ahora, después de oír al Sr. Azcárate, las afirmo con la mayor resolución y entusiasmo. Mucho hemos de tardar, habrá que esperar al convencimiento, para que la unidad se produzca aun en el orden civil, pues no en vano esas instituciones recuerdan la manera de ser de un pueblo; y todo lo que afecta á sus intereses y á sus glorias, forma su condición en la Historia, como el temperamento en el individuo y el carácter en la naturaleza moral y social de los pueblos.

El Sr. Azcárate: No son incompatibles la costumbre contra ley y el *referendum*; yo no he admitido nunca que la costumbre pudiera suplir por completo á la ley y ser única fuente de derecho. En Suiza se ha apelado al *referendum* para cosas en que no cabía la intervención de la costumbre.

En cuanto á la unidad del derecho civil, creo que es cosa á que puede llegarse. La cuestión está en investigar qué es lo que hay de común en la realidad y eso regularlo jurídicamente mediante una

ley para todos. ¿Quién se atrevería hoy á pedir un Código de Comercio ó Penal para cada región? Con la ley Hipotecaria ocurre lo mismo y ocurriría aún más, si no se tocara en ella á cosas que trascienden de la institución del Registro de la Propiedad. Y no hay que exagerar la relación que hay entre la vida toda de un pueblo y la vida jurídica. Ciertamente el derecho es á la vida social lo que el traje al cuerpo, pero vale la pena de que los fueristas se fijen en el caso notable de que teniendo las tres provincias vascas la misma historia y siendo de la misma raza, sólo Vizcaya tenga derecho foral, y que Álava y Guipúzcoa vivan á gusto con el derecho general, el llamado impropriamente común.

El Sr. Salva: Doy muchas gracias al Sr. Marqués del Vadillo por la bondad con que me ha tratado, y sólo he de hacer dos rectificaciones. Yo no negué que hubiese distintas formas de Gobierno según la historia, tradiciones y modo de ser de cada pueblo. Esto, es para mí, cosa averiguada en el Derecho Político y en la Filosofía del Derecho. Pretender que un pueblo se ajuste á una forma determinada de Gobierno, sería opuesto á la ciencia. No era este, mi punto de vista porque yo, en gran parte, aludí sólo al sistema representativo, tal como se ha entendido generalmente, porque el tema, no se refiere al sistema parlamentario.

La segunda rectificación, concierne á que S. S. entendía que yo iba muy lejos en cuanto á la consideración de lo que era la Monarquía, y que era mi dictamen que el *referendum*, parece opuesto al ejercicio de esa soberanía por el Rey. No iba tan lejos. En mi sentir, sólo existe oposición al sistema representativo; pero entiendo que S. S. estará de acuerdo conmigo en que tal como juzgo lo que es la Monarquía representativa sin que el Rey autorizase una ley de *referendum* no era posible consultar al pueblo. Esto para mí es evidente. No sucede lo mismo en los Estados Unidos ni en Suiza.

El *referendum*, habiendo Rey, debía autorizarse por una ley, y así no habría ataque para aquél, porque el Monarca velaría para que se respetasen las prerrogativas propias de la realeza.

El Sr. Marqués del Vadillo: Efectivamente, yo hablaba

sólo por recuerdo. ¿Cómo he de dudar que S. S., cuya ilustración me es conocida, había de pretender dar á la forma monárquica una extensión mayor que la que realmente le ha dado? En este punto, no tengo más que decir, sino que si no lo interpreté así, lo interpreté mal.

En cuanto á lo demás, creo haberlo dicho también. En la organización actual, el *referendum*, representaría una merma de la soberanía real, dado que el Poder moderador es de sanción, y si dije otra cosa tampoco lo expresé bien, pues el *referendum*, merma jurisdicción del Poder real, sobre que descansa la organización social actual.

lesión del 21 de Noviembre de 1906,

El Sr. Piernas Hurtado: Sres Académicos: Obedezco con mucho gusto á la benévola indicación de nuestro digno Presidente que ha tenido á bien concederme la palabra, y pronunciaré algunas, aunque protestando de que no he de entrar realmente en el examen del asunto, que es objeto de la discusión pendiente, porque no tengo competencia bastante en las materias políticas, ni menos la preparación necesaria para alternar en esos debates que se mantienen á gran altura.

La institución del *referendum* me es simpática; por su naturaleza democrática, está en la corriente de mis convicciones y en este sentido no tengo nada que oponer al principio en que se funda ni al fin que se propone.

Creo, sin embargo, que se está en el caso de examinar si representa ó no un exceso de complicación en la vida política y en el régimen parlamentario. Todos conocemos las grandes dificultades con que tropiezan las Cámaras de representante para desempeñar su función legislativa. La política de partido origina muchas de esas dilaciones y rozamientos; pero otra buena parte de ellas tiene por causa la complicación del organismo, la duplicidad de las Cámaras, que obliga á una repetición en el examen de las decisiones y retarda sin mejorarla la función legislativa.

Reconozco que la opinión general es favorable al sistema bicameral, dominante en los hechos sin contradicción alguna, tal vez porque todavía rige con el derecho político el principio del equilibrio mecánico y de la armonía de las instituciones por medio del contrapeso que exige una Cámara de carácter popular impulsiva y otra de carácter conservador y reflexivo. Pero si yo creo legítimo que concurren á la acción legisladora las opiniones individuales, las agrupaciones políticas, y de otro lado la representación de las diferentes clases é instituciones sociales, no considero que esto autorice ni imponga la necesidad de las dos Cámaras, porqué en un sólo cuerpo, en la asamblea misma pueden juntarse perfectamente todos esos elementos y representaciones debidas. ¿Se busca la madurez y el acierto con la formación de las leyes encomendándola sucesivamente á dos órganos constituidos de modo que representen tendencias y aspiraciones contradictorias? Ah, entonces hemos de convenir en que la deliberación será tanto mejor cuanto más se repita, y las oposiciones más eficaces á medida que sean más numerosas, y será preciso multiplicar las Cámaras indefinidamente.

Pues bien; si la función legislativa se halla ya entorpecida con el juego de esos dos organismos, el *referendum*, que agrega un nuevo trámite y exige un tercer legislador, agrava sin duda alguna las dificultades actuales.

Por otra parte, el *referendum* pide la acción individual y directa en la votación de las leyes á un ciudadano que, después de haber elegido su representante en la Cámara popular y luego otro para la Cámara conservadora, se ve al cabo en el caso de legislar por sí mismo y resultan así demasiado legisladores. Si á esto se añade que el régimen parlamentario, á más de la doble elección de los representantes legislativos lleva consigo la de los cargos locales, llegaremos al establecimiento de una democracia directa tan complicada, que el exceso de la actividad política ejercerá una influencia absorbente y dañosa para las otras esferas de la vida.

De suerte que yo no creo incompatible el *referendum* con las

instituciones parlamentarias, lo que si me parece es que envuelve alguna contradicción con el principio en que aquei sistema se funda. En este sentido el nuevo procedimiento para legislar tiene algo de retroceso, ya que niega ó limita el principio de la representación base de las modernas formas de Gobierno.

Entiendo además que el *referendum*, fácilmente aplicable en países como Suiza de gran cultura política y de organización federal, no sería práctico en naciones más extensas y de diferente régimen político.

En suma, señores, acepto el principio del *referendum*, mas con algunas reservas, y temo que su institución no habría de reportar gran beneficio ni alcanzaría á corregir los vicios de que adolecen el sistema parlamentario y la política de partido.

No tengo más que decir, y ruego á la Academia que me perdone por haber ocupado su atención con lo que he dicho.

El **Sr. Isern**: No cabe duda de que cada día que pasa adquieren mayores predominios las democracias en los pueblos modernos. Así se explica que las instituciones democráticas nazcan, crezcan y se multipliquen aun en naciones de abolengo absolutista, y si no absolutista por lo menos monárquico. El *referendum* es quizás una de las instituciones modernas que han logrado reunir á su alrededor mayoría inmensa de admiradores y de adeptos. Y conste que no sólo ha arraigado en campos abonados por la condición del suelo, sino también en terrenos que no parecían dispuestos á dar frutos óptimos dentro del nuevo sistema de la apelación al pueblo.

Es cierto que todos los *referendums* no se han manifestado siempre en sus resultados con el mismo acierto; pero no menos seguro que el pueblo suizo ha mostrado generalmente en su acción política, una cordura que quizás no se hubiese encontrado en un cuerpo electoral en que hubiesen predominado otra clase de elementos. ¿Quiere significar esto que en todos los Estados daría esta institución los mismos resultados? ¿Los daría en Rusia sobre todo? ¿Los daría en Alemania y en Austria? Desde luego sucedería en estos casos que la falta de preparación para el ejercicio de

la institución nueva traería no pocas dificultades. En Bélgica mismo la cuestión del *referendum* ha sido muy debatida desde diversos puntos de vista, sobre todo por la prensa que ha hecho campañas en este punto brillantísimas. ¿Visitará á España el *referendum* como institución de arraigo en este país? Algunos intentos se han hecho en este punto en algunas de nuestras regiones, sin que se haya obtenido resultado alguno. Hace ya algunos años que en algunos pueblos de Extremadura se reunieron representantes de varias corporaciones municipales para tratar de imponer el *referendum* en materias administrativas, especialmente en materias municipales y locales. Aquel intento, mejor dicho conato, no pasó adelante, y desde entonces no se ha vuelto á tener noticia de que se intentara la reproducción del conato á que se ha aludido antes.

De todos modos no cabe la menor duda de que las cosas de la política llevan un camino más de avance que de retroceso. Nuestro insigne compañero el Sr. Piernas tuvo algunas reservas, en mi concepto muy justificadas, acerca del *referendum*. Si las tuvo el Sr. Piernas ¿ha de extrañarse que también yo tenga algunas, sin abominar ni mucho menos del *referendum*, el cual ha podido realizar obras buenas que quizás no hubieran podido realizarse en otras partes, y que desde luego serían de imposible aplicación en Francia entregada á una verdadera oligarquía?

Hechas estas aclaraciones con motivo de lo que se ha dicho hace poco, preciso es doblar la hoja y esperar mejor ocasión para tratar en un aspecto más completo y general el asunto que se debate.

El Sr. Salva: Voy á dirigirme al Sr. Piernas, que ha pronunciado un discurso notable, como todos los suyos, exponiendo los graves motivos que tengo para no estar de acuerdo con él. Ha dicho S. S.: ¿á qué conduce que haya una asamblea popular y otra en que estén representadas ciertas clases? Reúnanse ambas en un solo cuerpo legislativo, en el que se pueden exponer todas las opiniones y votar. Esto parece, á primera vista, lo mejor y más filosófico, y aun quizá lo que está más de acuerdo con la his-

toria antigua; pero la historia moderna prueba que ese sistema no es aplicable á las Repúblicas, ni tampoco á las Monarquías. ¿Qué ha ocurrido con las Cámaras únicas? Ahí está el ejemplo del largo Parlamento de Inglaterra en 1649 y de la Convención de Francia en 1793. La Monarquía acaba indudablemente con un solo Parlamento, ó éste acaba con ella con un golpe de Estado, porque los poderes tienden á ir más allá de su órbita ó esfera de acción. El Sr. Piernas probablemente me dirá que en cuanto á la Monarquía puede que tenga razón; pero no así en lo que atañe á la República. ¿Pues qué, hay una sola Cámara, diré yo, en los Estados Unidos, ni en Francia, ni en Suiza? No; en todos estos pueblos hay dos: una popular y otra senatorial, aunque no se componen de los mismos elementos que en las Monarquías. ¿Por qué? Porque esto tiene una profunda filosofía si bien se mira. Hay en las naciones momentos de entusiasmo, de deseos ardientes, de grandes arrebatos y pasiones; primero, una teoría, una idea, encarna en la Cámara popular, que se siente impulsada por el afán de conseguir grandes progresos ó instituciones atrevidas, y en ello se oculta á veces un grandísimo peligro; en muchas ocasiones, ocurre que los hombres que parecen más elocuentes y de más ingenio en la Cámara baja, son precisamente los que ponen en el declive de acontecimientos gravísimos á la Nación. De aquí la idea del contrapeso, que miraba con desdén el Sr. Piernas, y que no es hijo de la mecánica, sino que nace de que se requiere una Cámara que tenga gran prudencia, estudios y conocimiento de la realidad para oponerse al camino que sigue hartos aprisa la Cámara popular. Por esta razón, yo, disintiendo del Sr. Azcárate, admiro la Cámara de los Lores de Inglaterra, contra la que ahora se dirigen grandes diatribas. Pues bien, esa Cámara se conduce con grandísima prudencia, porque se ha ido demasiado lejos por la Cámara de los Comunes, desconociendo la señalada importancia del elemento religioso en la educación.

Mas hay otra razón también poderosa: la de que la Cámara de los Lores, ó hereditaria, ó Senatorial, en fin, tiene costumbres distintas de la popular. En ésta existe el afán vivo de la lucha,

surgen las diatribas y casi las injurias, y en el calor de la improvisación, se llega, aun por los grandes ingenios que se sientan en aquellos escaños, á un punto inconcebible que el elector imparcial no pudo sospechar siquiera, mientras que la Cámara alta se distingue por mayor dignidad, más cortesía y representa como una apelación en lo que atañe y concierne á los excesos de la Cámara popular.

Ocurre en esto lo que con las apelaciones judiciales, que no sólo corrigen los errores cometidos, sino que los previenen, pues sabiendo que la apelación existe, el funcionario inferior estudia el asunto con gran detenimiento é intenta no merecer la censura indirecta que supone un fallo contrario al que él dictó. Pues bien, la Cámara popular quizá iría muy lejos y abriría las puertas á la revolución si no existiese la Cámara alta. El Parlamento, que representa al pueblo, tiene siempre un valladar que lo contiene en ocasiones graves; de otro modo, no se sabe lo que pasaría, porque hay muchas veces en las Cámaras populares una especie de embriaguez, una á manera de afán vivísimo por la carrera política, en el sentido de salvar obstáculos para llegar á fines determinados, á que es difícil que se pueda poner freno por los más hábiles. Por todas estas causas entiendo que es provechoso que haya dos Cámaras, y paréceme que no es dé una manera definitiva como puede admitirse la afirmación de que con el *referendum* hay todavía complicaciones más graves.

Y nada más.

El Sr. Piernas Hurtado: Dos palabras, no más, para felicitarle de que las incoherentes más, hayan dado motivo á las muy elocuentes de los Sres. Isern y Salva.

Respecto á las del Sr. Isern, he de insistir en que no hallo incompatibilidad de hecho, ¿cómo había de negar lo que todos vemos?, entre el sistema parlamentario y el *referendum*. Lo que si observo, es una cierta contradicción de principio, en tanto que el régimen parlamentario estriba en la especialidad de la función política, en la distinción de gobernantes y gobernados.

Por lo que hace á las consideraciones del Sr. Salva, encami-

nadas á rebatir lo que yo tuve el honor de decir acerca de la dualidad de las Cámaras legislativas, he de manifestar á mi digno compañero, que sus bien presentados argumentos no han logrado convencerme, por que realmente no van en contra de mis afirmaciones. Que la Cámara popular se entrega fácilmente á los arrebatos de la pasión, que es peligroso fiar en sus decisiones, esto está bien; pero no da motivo para conservar esa Cámara, sino que aconseja suprimirla. La Asamblea única, que yo pido, no se ha de constituir con elementos populares exclusivamente, ha de formarse con la representación de todos los intereses sociales y pueden aceptarla, de consiguiente, los mismos defensores de la teoría del contrapeso.

Debo repetir que me considero sin autoridad alguna en estas materias; más aun así, conozco y recuerdo bien las luchas, los conflictos y graves crisis que ha ocasionado la dualidad de las Cámaras lo mismo en el régimen parlamentario de Inglaterra, que en los Estados Unidos de América con un Gobierno representativo. A tal punto, que el principio de la doble Cámara en realidad no se cumple en parte alguna, porque no hay ninguna Constitución política que haga enteramente iguales en facultades á las dos Asambleas legislativas, y ha sido necesario, para resolver dificultades, de otro modo irremediables, atribuir voto de calidad, cierta supremacía, en asuntos determinados, á uno de los Cuerpos colegisladores. Y aun fuera de estos casos, si la ley no pasa cuando una de las Cámaras la rechaza, la que legisla es la que desaprueba, la que niega; la otra no legisla.

Establecida la variedad con los órganos del Poder legislativo hay que afirmar luego su unidad, y la lógica del sistema impone la creación de una tercera Cámara. El procedimiento de las comisiones mixtas, muy discutible por cierto, sólo sirve para decidir pequeños desacuerdos.

Como ha pasado nuestra hora reglamentaria y no quiero molestar á la Academia, pongo aquí término á estas ligeras indicaciones.

El Sr. Presidente: Yo doy las gracias á S. S. por haber te-

nido la bondad de hablar, proporcionándonos al mismo tiempo que el gusto de oírle el de haber escuchado á los señores que para contestar á S. S. han intervenido esta noche en el debate.

Sesión del martes 4 de Diciembre de 1906.

El Sr. Sauz y Escartín: Dice el tema puesto á discusión: ¿es compatible el *referendum* con el régimen representativo? De hecho lo es, porque como saben los Sres. Académicos, no sólo existe en la República Helvética y en los Estados Unidos, sino también en casi todas las colonias inglesas de Oceanía, teniendo sobre todo en Nueva Gales del Sud, en Victoria, Tasmania y Nueva Zelandia, aplicación muy frecuente. En Nueva Gales el *referendum* no puede nunca aplicarse á las leyes que regulan los ingresos del Estado y su distribución, pues claro es que, en otro caso, los contribuyentes podrían negar al Estado los medios materiales necesarios.

En la Australia del Sud ha habido, no hace mucho, dos casos de *referendum*, uno de ellos acerca de un asunto que en casi todas las naciones está hoy siendo objeto de gran controversia. Allí tienen, desde hace tiempo, establecida la educación neutral en las escuelas, y habiéndose intentado variar la organización de la enseñanza se apeló al *referendum*, comprendiendo la pregunta al pueblo tres partes: 1.º, si debe continuar el sistema neutral de educación; 2.º, si conviene introducir la instrucción religiosa en las horas de clase; y 3.º, si era conveniente imponer alguna contribución á las escuelas privadas. El *referendum* resultó favorable á la continuación del sistema en vigor, y fueron rechazadas todas las modificaciones.

Ha habido, también recientemente, otro caso de *referendum* para un proyecto de ley sobre limitación de la venta de bebidas alcohólicas, que ha dado un resultado favorable á los que se dedican á esta clase de comercio, en contra de lo que se esperaba.

En Suiza es muy frecuente la apelación al *referendum*, siendo uno de los casos más notables el que ocurrió hace siete ú ocho

años con motivo de un proyecto de ley de penas disciplinarias para el Ejército. Este proyecto fué rechazado por 310.000 votos contra 72.000, habiendo unanimidad en los 22 Cantones para rechazarlo, á pesar de que más bien dulcificaba las penas. El proyecto confería al Ministro de la Guerra en esta materia las mismas facultades en tiempo de paz que en tiempo de guerra, y esto fué mal visto por la opinión.

Estos casos, frecuentes en Suiza, destruyen por completo la doctrina, generalmente admitida, según la que toda asamblea elegida por sufragio universal representa en todo momento la opinión del país, doctrina que en aquella República ya nadie sostiene. Esto parece que da fuerza al régimen basado en el *referendum*. Creo, sin embargo, que éste es insostenible en la mayor parte de los países del mundo, separándome así de la opinión sustentada por nuestro sabio amigo y compañero el Sr. Isern, y que sólo puede subsistir en los países en que hoy existe, por las condiciones especiales de estos. Puede también admitirse aplicado al régimen municipal.

Recuerdo que Diodato Liroy, en unos estudios acerca de la Administración municipal de Italia, dice que el *referendum* debía aplicarse en los municipios siempre que se tratara de hacer gastos de los que él llamaba *facultativos*, es decir, de los que no corresponden propiamente á aquél y se imponen por ciertas conveniencias, á diferencia de los que llamaba *necesarios*, ó sea aquellos que son consecuencia de la naturaleza misma de la vida municipal y de los que no cabe prescindir.

El principio de que hay que partir, es el de que el *referendum* supone conocimientos suficientes por parte de los que en él han de participar, acerca del punto sometido al sufragio público, por lo cual tiene aplicación en países como Suiza, donde los ciudadanos hace mucho tiempo que llevan el cuidado de los negocios públicos, pues en sus Cantones se celebran consuetudinariamente asambleas, en donde como en el agora helénico y en el foro romano se tratan competentemente los asuntos.

Lo mismo ocurre en los Estados del Norte de América y en

las colonias inglesas, que han empezado á vivir con un conocimiento de sus derechos y con una aptitud política que no tienen otros pueblos más antiguos en la historia del mundo.

Allí, por el régimen de libertad en que se inspiran sus leyes, por el espíritu de independencia, de iniciativa y de libre examen, peculiar de las razas anglosajonas, existe una aptitud, que es la base del *referendum*. Pensar en él, en nuestro país, es absurdo; pues supone el conocimiento de las materias que á él se someten, y es evidente que este conocimiento falta á la mayoría de nuestros compatriotas.

En la República Helvética, además del caso citado de la ley de correcciones disciplinarias, son recientes algunos relacionados con el comercio de ganados, la contabilidad de los ferrocarriles, el seguro obligatorio y aun creo que sobre el rescate de los ferrocarriles, cuestiones que se estudian con conocimiento suficiente por la generalidad de los ciudadanos.

Pero en grandes países parece peligroso el sistema, pues lo que faltara de discernimiento lo supliría la pasión, que fácilmente arrastra á las colectividades excesivamente numerosas, y este peligro sería mayor allí donde ni siquiera existe la aptitud necesaria para discernir acerca de quiénes deben ser los verdaderos representantes del país, y á veces se elige á quien no sirve ni para representarse á sí propio.

Yo, en este punto, contradiciendo el sentido democrático del Sr. Isern, tengo la opinión de que aquí el sufragio universal es un absurdo, pues falta base para ello, y creo que sólo lo debemos al espíritu de imitación, sin que estuviéramos maduros aun para su planteamiento; y lo prueba que países más progresivos que el nuestro carecen de él, aunque á él se dirijan, como Inglaterra y Bélgica. Realmente, en un país como el nuestro, donde el sufragio no es una verdad, ¿qué sería el *referendum* que supone un grado más de intervención del pueblo en la gobernación del Estado? En este orden de ideas pudiera aceptarse la de que los pueblos progresivos están quizá llamados á adoptar en el porvenir el *referendum*, porque, admitido lo que decíamos de que no es

cierto que siempre representen en las asambleas electivas la opinión verdadera del país (lo cual es un hecho), es muy lógico el *referendum*. Pero éste requiere un grado de cultura de que están muy distantes muchos pueblos, y especialmente España. Tiene, además, el grave inconveniente de traer una nueva complicación en la organización política.

El Sr. Piernas se declaraba el día pasado adversario de esa complicación legislativa (son sus palabras) que supone la existencia de un Congreso y de un Senado, y decía que no había necesidad de esta dualidad de Cámaras. Pues bien; si añadimos al acto de la doble deliberación en el Congreso y en el Senado, el del *referendum*, se complica aún más la máquina legislativa.

Aunque el Sr. Salva, con gran elocuencia y con gran conocimiento de la materia, contestó al Sr. Piernas acerca de este punto, quiero yo también decir algo referente á las razones que expuso contra el régimen bi-cameral, por tratarse de un asunto de mucha importancia dentro del Derecho político.

Desde luego, es indudable, que la índole de una Cámara popular es enteramente distinta de la de una Cámara alta, porque su manera de formarse es diferente y es sabido que la constitución orgánica de todo Cuerpo determina su actividad y modo de ser. Por tanto, la existencia de las dos Cámaras no supone una repetición, sino que se trata de dos actos legislativos de índole diversa. Decía el Sr. Piernas que en una sola podían reunirse los elementos de una y otra Cámara; pero esto tendría el gravísimo inconveniente de que sería imposible conseguir una ponderación exacta, y en las Cámaras populares siempre tendría más influencia el elemento que responde á tendencias de actualidad, á veces de momento; así como las Cámaras altas, responden á intereses de carácter permanente, la propiedad, la ciencia, la iglesia, etc. La Cámara popular representa lo que en un momento dado piensa el país, á veces con fundamentos de impresión, y es de temer que con una sola Cámara perdieran las determinaciones legislativas la serenidad y la solidez que deben tener. Por otra parte hay que tener hoy en cuenta los estudios acerca de

la psicología de las grandes colectividades. Sabido es, que éstas, se determinan, generalmente, por movimientos irreflexivos ó reflejos, y que las impresiones de aprobación, desaprobación, pánico, etc., tienen un carácter especial y ejercen tal sugestión sobre los individuos que es muy difícil eludir su influencia; de suerte que hay siempre la posibilidad de que una asamblea tome una determinación equivocada. Pues bien, prescindiendo de todas las consideraciones que he hecho respecto de la diferencia cualitativa de las dos Cámaras, mediante la cual se armonizan y complementan las resoluciones legislativas, tiene la dualidad de Cámaras otra ventaja y es la que resulta de este agente modificativo que lleva consigo el tiempo. Es indudable, que aquella determinación que se ha tomado en un momento de impresionabilidad en una Cámara, puede ser rectificadada á los dos, tres ó cuatro meses, mediante la rectificación que el tiempo produce en los estados de conciencia. Esta razón psicológica de la existencia de las dos Cámaras nos hace comprender cómo la doble deliberación es una garantía grande de acierto.

Si en todo es necesario proceder con pausa, estudio y prudente tramitación, lo es, más aún, en los negocios de Estado, y así vemos que en los países más progresivos, como, por ejemplo, Francia, se tarda, á veces años, en tramitar los asuntos.

En efecto, van primero á la Cámara popular, luego al Senado; muy frecuentemente éste los modifica, vuelven á aquella y después al Senado otra vez, con lo cual, sucede á veces, como decía antes, que se pasan varios años antes de que una reforma de importancia se termine. Y no hablo del argumento histórico á que se refiere el Sr. Salva y que tiene importancia. Generalmente, las Cámaras únicas, han sido impulsivas y si han hecho grandes cosas, han caído también en grandes errores y ocasionado grandes desastres.

Así, pues, no soy de la opinión de nuestro dignísimo compañero y creo que está perfectamente justificada en el Gobierno de los pueblos, mientras no varié la condición humana, la existencia de dos Cámaras. Y no tengo más que decir.

Sesión del martes 22 de Enero de 1907.

El Sr. Sánchez de Toca: Dadas las interrupciones que ha tenido esta controversia, sobre todo desde la última ocasión que asistí á ella, no sé si las consideraciones que en este momento me ocurren empalmarán bien con el punto en que quedó pendiente.

Creo que el último que en ella hizo uso de la palabra fué el Sr. Sanz y Escartín, y su informe, sino recuerdo mal, consistió principalmente sobre las diversas formas del *referendum* suizo y los resultados de los veredictos plebiscitarios que se han manifestado en diversas votaciones.

Aunque la proposición de nuestro tema habla del *referendum* en general, realmente, como la palabra *referendum* en este sentido de las apelaciones directas á las votaciones populares, ha venido consagrándose especialmente al sistema plebiscitario de Suiza, parece que al enunciar la proposición de si el *referendum* es compatible con el sistema parlamentario, se trata de hecho de discutir la posible aplicación de las diferentes formas del *referendum* suizo al sistema parlamentario.

Pero al entrar en este examen conviene ante todo tener muy en cuenta la gran diversidad de formas que presenta el *referendum* suizo en su sistema comunal y cantonal y en su régimen federal. Allí el *referendum* se clasifica primordial y fundamentalmente en federal y cantonal, según se aplique al Gobierno del Cantón ó al de la Federación.

El *referendum* federal presenta á su vez dos diferencias cardinales: es obligatorio ó potestativo, según se aplique á una ley en revisión constitucional ó á una ley ordinaria. Es decir, que todo proyecto de ley votado por las Cámaras y que entrañe modificación constitucional, requiere necesariamente la consulta al pueblo. Y si la iniciativa de la revisión ó reforma constitucional procede de petición popular, necesita el trámite previo de una petición suscrita por 50.000 electores. Pero si el *referendum* se aplica á una

ley ordinaria necesita el trámite previo de petición suscrita por 30.000 electores ó por ocho cantones.

Las aplicaciones del *referendum* en el régimen cantonal y en el comunal presentan mayor diversidad de formas; en ellas aparecen múltiples combinaciones del *referendum* obligatorio y del postestativo; del *referendum* de iniciativa y del de arbitraje y del de sanción; y en los pequeños cantones se destaca por último con la majestad de sus tradiciones seculares el *Landsgeweinde*, ó sea las asambleas populares para el gobierno directo de todo el pueblo en forma semejante á la del *agora* de la antigua Grecia.

La mayor parte de esas diferentes formas de *referendum*, quizás todas, puede tener aplicación práctica al régimen de administración y gobierno local (municipios, provincias, regiones). La España antigua ha conocido y practicado gran número de ellas. A pesar del criterio unitario y centralizador de nuestra ley Municipal que ha intentado el esterminio de la variedad de nuestro derecho municipal consuetudinario y aparenta desconocer y hasta persigue como ilegal lo que no ha incorporado al texto escrito de su legislación, todavía se manifiesta aquí en algunos de nuestros Concejos tan bien como en Suiza el gobierno directo del pueblo. Sobre todo en el Noroeste de nuestra Península, aun se producen reuniones de todo el vecindario en Concejo abierto á campana tañida para tratar de los asuntos locales en igual forma que el *Landsgeweinde* en Suiza.

Nuestra legislación municipal, lejos de procurar el descuaje de estas grandes tradiciones de nuestra tierra debiera ampararlas y fomentarlas, pues, además de que en las prácticas de ese derecho consuetudinario están las raíces más vivas para lograr la germinación de fecundas autonomías de administración y gobierno propio, ellas presentan á la vez á los municipios rurales, uno de los resguardos más seguros para impedir en el enviciamiento de nuestro régimen electoral, que las vicisitudes de las luchas de partidos y de oligarquías mesnaderas de nuestro parlamentarismo, den por resultado la persecución de Ayuntamientos.

Hay también algún otro tipo de *referendum* suizo muy aplica-

ble á la administración de nuestros centros urbanos y de nuestras provincias y aun de nuestras regiones. Pero en el fondo del presente debate no se trata propiamente de la aplicación del *referendum* al gobierno local. Nuestra discusión versa principalmente sobre la aplicación del *referendum* á leyes que afectan al orden y gobierno general del Estado regido parlamentariamente.

Desde luego no es menester advertir que esa total diversidad de formas que comprende en su conjunto la institución del *referendum* en Suiza no es aplicable al régimen parlamentario. Así, por ejemplo, el *referendum* de iniciativa, ó sea la petición imperativa de leyes ó determinaciones de gobierno, si se aplicara al régimen parlamentario, constituirían de hecho un mandato imperativo; y reconocemos todos que el mandato imperativo y el régimen parlamentario son por naturaleza antitéticos.

Más dudas ofrece la conveniencia de la aplicación al régimen parlamentario del *referendum* que denominan arbitral, ó sea para dirimir una discordia entre las dos Cámaras.

Pero, en realidad, la única forma de *referendum* que prácticamente se discute como de conveniente aplicación al régimen parlamentario es la del *referendum* de sanción, ó sea cuando el Rey ó Jefe del Estado se sienta en perplejidad de veto ante una ley que se somete á su sanción.

En la actual discusión, hasta aquí, frente á la opinión de los que creemos que ciertas formas de *referendum* no son incompatibles con el régimen representativo, ni con el congresional, ni quizás con el parlamentario, me ha parecido que se producía mayoría en el sentido de las tres opiniones siguientes: 1.ª, que el *referendum* es baldío dentro de las instituciones parlamentarias; 2.ª, que es incompatible con el régimen parlamentario; 3.ª, que sería una disminución del poder real ó presidencial.

En cuanto á que el *referendum* es baldío dentro del régimen parlamentario, importa mucho distinguir. Claro que en la forma plebiscitaria, con las solemnidades de escrutinio, no es necesario, y lo prueba el que sin él se ha vivido hasta ahora en todas las naciones de parlamentarismo monárquico. Importa no confundir

los manantiales del poder y de la opinión con las instituciones que sólo sirven para exteriorización y cauce de esas aguas vivas. En el *referendum* los escrutinios no son más que cauces y una de tantas manifestaciones en que puede exteriorizarse el espíritu público. Los más potentes estados de opinión se reconocen por otros muchos medios que los de recuentos de votaciones. En realidad, los poderes más soberanos y más duraderos, las manifestaciones más incontrastables y formidables de la opinión y voluntad de los pueblos que se han producido en la historia, no han surgido de un escrutinio ó de una votación, sino de una elección mística, con formas etéreas é impalpables

Lo más esencial del *referendum* es la sanción eficiente del pueblo en una ú otra forma. Y hay *referendum* tácito, tan significativo y eficiente como el del plebiscito. Y esta clase de *referendum* es de tal modo capital en todo régimen de libertades públicas, que por ministerio de la acción permanente de asentimiento ó de desvío que el pueblo produce al promulgarse las leyes, se determina en última instancia sobre si una ley promulgada ha de ser ó no vigente.

Así, en mi sentir, es poco ajustado á razón declarar radicalmente baldío al *referendum* dentro del régimen parlamentario. Lejos de ser innecesario constituye, por el contrario, en una ú otra forma, un fondo inmanente y esencial para el parlamentarismo como para todo régimen de gobierno en nación señora de sí misma.

Lo mal esencial del poder político ha residido siempre en la opinión de los gobernados, opinión á la que es menester todo miramiento, procurando conllevarla en la posible satisfacción. El parlamentarismo es, en definitiva, una manera de conllevar y satisfacer la opinión de los gobernados; y este régimen de gobierno no vive bien sino mediante un continuo *referendum* tácito ó expreso.

Lo que la antigüedad llamaba el *taciturn civium consensus rebus et factis* es para el parlamentarismo base tan rudimental ó más que cualquiera de los textos de la ley constitucional escrita. Si

no la tienen en cuenta las leyes votadas por los Parlamentos, resultan también en la categoría de leyes promulgadas y no vigentes. Nuestro régimen parlamentario ofrece un testimonio vivo y bien significativo de la aplicación de este veto popular respecto á leyes novísimas de carácter democrático. Por ministerio del *referendum* tácito las leyes del sufragio universal, la del Jurado y otras de igual espíritu y naturaleza continúan todavía en la condición de meros letreros de *Gaceta*, resistidas en la realidad por el *taciturn civium consensus rebus et factis*. En cuanto á la aplicación del *referendum*, advertí, en el acto mismo de haber planteado el Sr. Azcárate el tema de la presente discusión, que en las monarquías, y sobre todo en las parlamentarias, el Rey es quien principalmente lo ejercita, y que uno de los cometidos más importantes de la Corona es estarlo ejercitando de continuo.

Cierto que esta afirmación contrasta con el hecho de que, en apariencia, dentro del régimen parlamentario se está dando en todas las naciones como un desistimiento sistemático de esta función de la realeza, hasta el extremo de que el derecho de veto, tan categóricamente consignado en todas las Constituciones, aparece ahora como borrado por falta de uso.

Respecto á España, por ejemplo, no recuerdo en este instante que desde la Reina Gobernadora se haya producido más de un caso de veto Real.

Este desuso del veto es general en todas las monarquías parlamentarias. Mas esto no obstante, si se penetra hasta el fondo de la verdadera realidad, al través de esa primera apariencia se advierte que, aunque prescindiéndose sistemáticamente de las solemnidades aparatosas de una negativa constitucional de sanción, el veto Real nunca se ha ejercitado de una manera tan positiva y continua como desde que empezó á practicarse con mayor pureza la teoría del régimen parlamentario. Sólo que para ello se evita con todo miramiento llegar á la aplicación solemne de la prerrogativa del veto en el acto de presentarse una ley á sanción; y en lugar de ello, esta y otras prerrogativas van ejercutándose tácitamente por ministerio de la influencia menos apa-

rente y visible, pero muy positiva y continua, de la Corona sobre el conjunto de la obra de gobierno.

En la transformación gradual, pero profunda, que la sustitución del antiguo régimen por el parlamentario ha traído á los modos y estilos de ejercitarse la regia prerrogativa, las tradicionales funciones de la Corona continúan tan vivas como antes, pero produciéndose con las veladuras de una providencia invisible.

En cuanto á los actos directos de la gobernación, la acción personal del Monarca se desenvuelve por la mediación y bajo la responsabilidad de los Ministros, con estricta sujeción á los formalismos de la teoría que el parlamentarismo británico denomina la impersonalidad de la Corona; pero tras de esos nuevos estilos de reinado, el Soberano conserva amplísima potestad discrecional en lo que atañe á la deliberación y decisión sobre las propuestas del Gabinete; y como cada acto de gobierno necesita la aprobación de la Corona, tiene el Rey sobre toda gobernación influencia constante.

Aunque no es conciliable con el régimen parlamentario que la Corona actúe con poder político en materia de gobierno, su influencia personal es política y socialmente inmensa. Las funciones de la Corona dentro de este régimen, lejos de reducirse á vana ficción, son funciones y prerrogativas activas y efectivas, tan importantes ó más que las del régimen meramente constitucional.

Al Rey ó Jefe de Estado incumben primordialmente, dentro del régimen parlamentario, transcendentalismos cometidos. En él se personifica la función de la prudencia de gobierno en su más soberana esfera; la función de actuar como principal garantía de la fijeza de miras y continuidad y unidad de pensamiento en las directivas del Estado; y, además, el parlamentarismo le requiere también como órgano de opinión. Estas tres funciones, tan vitales en todo régimen de gobierno, adquieren transcendencia singular en países de régimen parlamentario viciado por deficiencias ó enfermedades del cuerpo electoral. De suerte que, con

sólo enumerar estas tres funciones del Jefe del Estado, queda indicado cuáles son las primacías de la influencia y acción personal del Monarca parlamentario sobre toda la obra de gobierno, y singularmente como órgano de *referendum*.

Por el desempeño de esta triple función, el Jefe parlamentario del Estado está actuando constantemente á modo de guarda-aguja sobre todo el movimiento y directiva de las cuestiones políticas. Y por la preeminencia de su posición su influencia es decisiva en punto á dar paso á una cuestión de gobierno, hacer que tome ó no estado parlamentario y prevenir conflictos, evitando choques ó conflagraciones entre los grandes poderes constitucionales.

Así resulta virtualmente un ejercicio continuo del *referendum* de iniciativa, y del *referendum* de arbitraje, y del *referendum* relativo á la sanción.

Y no necesita llegar al ejercicio solemne del veto constitucional, porque le sobran medios de acción directa é indirecta para evitar que se llegue á tal caso extremo.

Por ello, sin duda, á pesar de entusiastas propuestas para establecer especial *referendum* de consulta plebiscitaria directa del Rey al pueblo, no ha prevalecido hasta ahora en ninguna Monarquía parlamentaria la idea de semejante *referendum* Real.

Guardo vivo recuerdo de la agitación de espíritu público que observamos en Bélgica, precisamente sobre esta cuestión del *referendum*, cuando en 1892 ó 1893 fuimos el Sr. Osma y yo á la última Conferencia monetaria de Bruselas. Al cabo de una campaña persistente de la oposición liberal y radical en contra del sufragio limitado por el tipo del censo contributivo, los jefes del radicalismo presentaron en la Cámara una proposición de reforma constitucional. La izquierda radical formulaba su programa de reformas en pedir el sufragio universal, la milicia y el *referendum*, como en Suiza. El Gobierno, lejos de oponerse á la toma en consideración de la propuesta de revisión constitucional, desconcertó á derechas é izquierdas, declarando que, en su sentir, era llegada la hora de ampliar el sufragio, extendiendo á la vez también las

facultades de la Corona, y que el Gabinete proponía al efecto el *referendum* Real.

La idea de este *referendum* se suponía de iniciativa del propio Rey Leopoldo, atribuyéndosele hasta la redacción de la nota oficial presentada por el Gabinete en manifestación de que sería conveniente que el Soberano pudiera ponerse en comunicación directa con el cuerpo electoral para recoger sus voces, bien fuera antes de formular un proyecto de ley, ó bien antes de sancionar una ley ya votada

Prodújose luego sobre esto viva polémica de prensa. Laveleye, en unión con algunos elementos radicales, prodigó abundantes escritos en defensa del *referendum*. El jefe del partido liberal (Frere Orban) contestó á tales demandas declarando que el *referendum*, el plebiscito ó la consulta al sufragio universal producirían en Bélgica una detestable democracia.

El Ministerio conservador, por el contrario, tomó posiciones en favor del *referendum* Real, y manifestando su extrañeza de que pudiera resistirse reforma tan razonable como la reducida á que el Rey, que tenía ya la libérrima prerrogativa de consultar al cuerpo electoral disolviendo las Cámaras, pudiera consultar también á los comicios en forma más especial y concreta, y sin ninguno de los inconvenientes de los apasionamientos en las contiendas electorales.

En el seno del partido liberal y del propio partido conservador encontró esta propuesta del Gobierno resistencias irreductibles. La polémica tomó acritudes extraordinarias. Un eminente catedrático de Lovaina, Van den Heuvel, que hoy, si no me equivoco, debe formar parte del actual Ministerio, hizo del *referendum* Real magistral impugnación, analizando las consecuencias funestas que traería aparejadas para todo el régimen parlamentario de Bélgica, menoscabando los prestigios del Parlamento, convirtiendo al Rey en prisionero de guerra de los bandos políticos y desorganizando todo el mecanismo constitucional en las relaciones de la Corona con el país y con los partidos.

El desenlace de aquella contienda consistió en que el Gabi-

te, ante la formidable oposición que suscitaba su proyecto, descartó por completo la idea del *referendum*. En su lugar se produjo la reforma de extensión del sufragio sobre la base del voto plural. Esta misma reforma electoral produjo á su vez en la dinámica de las Cámaras resultados bien distintos de los presumidos por el partido conservador y por el liberal. Con ella, en efecto, surgió el nuevo partido obrero, bajo cuya influencia las controversias parlamentarias y la actividad de la función legislativa se orientaron principalmente sobre la legislación social.

Desde entonces no ha vuelto á suscitarse en Bélgica lucha política sobre el *referendum*. Cuando se encalmaron los apasionamientos de la polémica, incluso los radicales, que más enérgicamente reclamaban el *referendum* como en Suiza, vinieron á darse cuenta de la profunda desorganización que habría producido en el régimen constitucional de aquella Monarquía, organizada según las fórmulas parlamentarias de 1830. Los palatinos, que habían reclamado el *referendum* imaginando, sin duda, que éste había de dar irresistibles aumentos de poder á la Corona, comprendieron á su vez que el resultado práctico fuera en definitiva quedar el Rey prisionero de guerra de agitadores de muchedumbres.

Todos reconocieron al fin que la Corona y las Cámaras corrían gravísimo peligro de encontrarse entre las complicaciones del *referendum* entregados á merced de minorías facciosas que intentarían dificultar ó resistir el planteamiento de una ley. Que los partidos parlamentarios podían verse sumidos en impotencia y descrédito por mandatos imperativos extraparlamentarios. Y que los mismos Ministros, al recurrirse al *referendum*, podían verse como en entredicho y sin saber si dimitir ó continuar en su puesto ínterin recayeran las votaciones plebiscitarias; pues es muy difícil que después de las costumbres políticas creadas por largo período de vida parlamentaria, un Gabinete sometido al *referendum* no se sienta en posición depresiva ante las Cámaras y la Corona, ni que los Ministros parlamentarios contra los cuales se pronuncie el *referendum* no se resistan al acomodamiento pasivo de limi-

tarse á enmienda y modificación de conducta sin dimitir el cargo, como acontece con el Gobierno suizo.

En suma, á la hora presente, después de aquellos intentos, la opinión pública está ya allí completamente formada y consolidada y compacta en punto al convencimiento de que el *referendum* habría sido dislocador de todo su régimen parlamentario, y estiman como gran fortuna el haberse librado de semejante aventura.

Así, pues, á no considerar más ejemplo que el de Bélgica, cabe decir que el régimen parlamentario y el *referendum* son poco conciliables. Conviene, sin embargo, sobre este punto distinguir entre el parlamentarismo con realeza y el régimen parlamentario con jefatura de Estado republicana. Y descarto en esto á una jefatura de Estado á estilo de la de Norte-América, pues aquélla es como una Monarquía con Rey temporero.

El tipo más característico de República parlamentaria á que me refiero es la de Francia, cuya presidencia es jefatura de Estado en tan inverosímil atrofia de poderes y funciones constitucionales, que no sirve de garantía para nada bueno, y que con ser impotente para el bien no lo es menos para evitar el daño.

En República parlamentaria de tal condición quizás el procedimiento más práctico y eficiente de rehabilitar su función presidencial y de consolidar la institución republicana consistiera en que el Jefe de Estado pudiera, sobre casos excepcionales de sanción, ponerse en contacto directo con el cuerpo electoral en consulta de *referendum* libre de los compromisos de candidaturas electorales.

Pero si en República como la actual de Francia el *referendum* plebiscitario puede resultar provechoso, en cambio sería completamente baldío, innecesario y perturbador intentar aplicarlo á institución de gobierno como el de la Federación americana. El Presidente de los Estados Unidos, además de ejercitar prerrogativas de gobierno personal y directo semejantes á las del Rey en las Monarquías europeas durante los siglos XVII y XVIII, está usando de continuo, y en proporciones que nuestro constituciona-

lismo no concibe, su derecho de veto en contra de las leyes presentadas á su sanción. Ciertamente que es menester tener en cuenta, para explicación de esto, que, á la inversa de lo que ocurre en las prácticas del parlamentarismo británico, en la República americana, la iniciativa de las leyes no parte del Poder ejecutivo. No es de extrañar, por tanto, que el Jefe del Estado prodigue allí por tal manera el veto; mas por esto mismo también, y por el alcance de sus atribuciones presidenciales, tampoco necesita de otros plebiscitos que los de su elección, y la práctica del *referendum* representaría en aquella institución de gobierno la desorganización de todo su mecanismo de poderes públicos.

En resumen, para contestar á la pregunta de cuáles son las aplicaciones que el *referendum* suizo puede tener dentro de los sistemas de gobierno de las democracias contemporáneas, entiendo que es menester tener primero muy en cuenta las fundamentales diferencias entre unas y otras formas de gobierno de estas democracias. Estas instituciones de gobierno democrático en las sociedades contemporáneas pueden clasificarse en los tres tipos siguientes: el de la forma popular, ó sea de intervención directa del pueblo; el de la forma imperial ó de jefatura de Estado con gobierno personal, y el de la forma parlamentaria, ya sea monárquica ó meramente presidencial.

En la institución de gobierno democrático del primer tipo, el *referendum*, en actividad constante de operaciones plebiscitarias, resulta la pieza cardinal de todo su mecanismo. Su modelo más característico son el gobierno de los Cantones suizos y de su Federación.

En las democracias del segundo tipo, la intervención del pueblo se produce principalmente en la elección y entrega de poderes imperiales ó presidenciales. El gobierno personal de esa jefatura de Estado se funda en el plebiscito. Dentro de esta organización de poderes públicos cabe también gran desarrollo de *referendum*, si bien no con el carácter de continuidad sistemática que en el tipo anterior.

En el régimen de gobierno del tercer tipo, ó sea en el de las

democracias parlamentarias, es donde el *referendum* resulta de tan delicada y compleja aplicación, que cabe decir, en términos generales, que parlamentarismo y *referendum* son casi antitéticos.

Sin embargo, quizás se produzcan condiciones excepcionales de régimen parlamentario, sobre todo entre los de forma republicana, ante los cuales el ejercicio del *referendum* en algún caso de sanción legislativa, y todavía más que su ejercicio la posibilidad de ejecutarlos, pueda ser de altísima conveniencia para robustecer el principio de autoridad y afianzar á la vez las garantías de las libertades públicas dentro de las instituciones republicanas. El *referendum* en casos tales pudiera tener extraordinaria eficacia para contener la tiranía de una asamblea y rehabilitar la jefatura de Estado convertida en órgano constitucional atrofiado.

Difícil es que dentro de la monarquía parlamentaria pueda resultar conveniente alguna aplicación del *referendum*. Mas no por ello sería razonable declarar *a priori* que el *referendum* y el poder Real parlamentario son en absoluto antitéticos; ni me parece tampoco conciliable con la prudencia política sentar de plano en esta materia afirmaciones como la de que el *referendum* plebiscitario sería una disminución del poder Real. La realidad combina tal diversidad de contingencias y de factores imprevistos en la vida política, que es completamente aventurado el hacer pronósticos en estas materias.

Dudo mucho, por ejemplo, si resultaría disminución para el poder real en Inglaterra porque el Rey pudiera en casos determinados consultar directamente al cuerpo electoral por cima del Parlamento y sin previa disolución de Cámaras. Parece de primera impresión que la mera posibilidad de semejante consulta bastaría de suyo para acumular en determinados casos incontrastable prepotencia á favor de la regia prerrogativa aun enfrente de la misma Cámara de los Comunes.

Pero resultaría en esto temerario cualquier pronóstico, aun disponiendo de excepcionales medios de conocimiento directo de las circunstancias, de personas y factores políticos para poder calcular el resultado práctico que semejante reforma produciría en la

Constitución de Inglaterra. Lo único que se compadece con la prudencia es reconocer la posibilidad de que en determinadas condiciones, incluso dentro de un régimen de Monarquía parlamentaria, el *referendum* plebiscitario puede tener feliz aplicación práctica.

El contraste que más llama la atención en estas materias de veto y *referendum* es la contradicción aparente que resulta entre el ejercicio continuo, pertinaz y aparatoso del veto en las democracias de forma popular y presidencial ó imperial y la abstención sistemática de ejecutarse esta facultad por el Jefe del Estado dentro del régimen parlamentario.

Los textos de la Constitución federal de los Estados Unidos no son más explícitos que los de nuestra Constitución parlamentaria, en cuanto á la facultad ilimitada del Rey para negar su sanción á cualquier ley que se le presente. ¿En qué consiste, sin embargo, que el Presidente de los Estados Unidos, así como los de los respectivos Estados de la federación, impongan el veto con tanta prodigalidad, en términos que, según observa Bryce, el valer personal del Jefe del Estado suele graduarse allí por la frecuencia y energía con que ejercita el veto, mientras que en cambio dentro del régimen parlamentario normal (tipo británico) el ejercicio del veto queda cada vez más relegado á completo olvido?

Antes he indicado que, en realidad, las jefaturas de Estado parlamentario, sobre todo las de Realeza, disponen de facultades de continuo control sobre toda la función legislativa, más eficaces de hecho que las del poder personal en las Repúblicas de régimen presidencial, y que por virtud de estos medios de control sobre las obras de legislación y gobierno ejercitan una acción permanente más eficaz que la de los vetos suspensivos ó resolutorios de las repúblicas presidenciales. Por ello no necesitan recurrir al procedimiento de una negativa de sanción.

Pero, además, el veto, en la forma prevista por el texto de la Constitución escrita, se aviene mal con la naturaleza del régimen parlamentario; de tal suerte, que sólo en caso de extraordinaria

excepción cabe imaginar veto constitucional ejercitado sin producir conflicto de poderes dentro del régimen parlamentario. Basta, en efecto, considerar cuál sería la situación que resultara en la Cámara Real entre el Rey, la Comisión del Parlamento y el Notario mayor de los Reinos, al procederse á las solemnidades de la sanción, si en aquel acto el Rey manifestara de improviso su resolución de negar su firma á una de las leyes que se le presentaban. Por lo mismo que dentro del régimen parlamentario sobran medios de prevenir tal conflicto, al parlamentarismo le parece absurdo é inverosímil el supuesto de semejante escena. Así, la naturaleza misma de las cosas, en éste como en otros muchos casos, se ha encargado de sustituir en la práctica el texto constitucional escrito, aplicando en su lugar los cánones extra-legales de la Constitución parlamentaria no puesta en textos de ley.

Por este dualismo entre el derecho constitucional escrito y el no escrito del que vive el régimen parlamentario, las Constituciones modernas, y sobre todo la del tipo de la Monarquía de 1830 en Francia, que es la más prodigada en Europa, son piezas de derecho público mucho más difíciles de entender que la misma Constitución inglesa.

Las naciones parlamentarias del Continente suelen decir que, á diferencia de Inglaterra, se rigen por una Constitución escrita. Pero, á mi juicio, la verdadera Constitución de estas naciones parlamentarias, en la que verdaderamente viven, resulta aún menos escrita que la inglesa. Y singularmente la Constitución actual de España es la menos escrita de todas. Así resulta tan difícil de comprender cuál es la realidad que va detrás de cada uno de los textos escritos. Bien antiguo es el aforismo de que en materia de poder soberano lo que más importa es lo que viene siempre á medio decir; pero nunca ha sido esto de tan transcendental realidad como en la época constitucional moderna, en la cual la legislación escrita importa mucho menos que las prácticas parlamentarias, irreductibles en su mayor parte á preceptos legales.

Tal dificultad se eleva al máximum respecto de la Constitución

parlamentaria de España, que no sólo no está escrita, sino que ni es posible articularla.

Los textos de nuestra Constitución son una mera reproducción ó recopilación de prácticas de gobierno en la Monarquía limitada de los siglos medios, apareciendo en el derecho público moderno el poder Real con mayor robustecimiento, pues en el articulado de la Constitución, la Corona figura en la plenitud de sus atribuciones según el régimen del siglo XVII, y sobre todo del siglo XVIII, si bien en cuanto á la reunión de Cortes, que en las postrimerías del antiguo régimen habían dejado de reunirse, las Constituciones modernas tienen consignado con especial miramiento el precepto de que han de reunirse anualmente.

Pero, á pesar de estas exterioridades legales que presentan al texto constitucional moderno cual mero reflejo de las prácticas de gobierno en la antigua monarquía, sin embargo, bien á la vista está que no pueden ser más profundas las diferencias entre la Constitución de gobierno de la España actual y la de la España antigua.

Esta diferencia radica en que la Constitución que verdaderamente practicamos no es la escrita y sancionada como ley, sino la del parlamentarismo, que, aunque desarrollada como teoría extralegal y vegetación parasitaria sobre los preceptos constitucionales, es la que encierra todo el sentido jurídico de nuestro derecho público moderno, y se impone con tal fuerza imperativa sobre el espíritu de todos los factores de gobierno, que los supuestos por ella establecidos impresionan el ánimo del gobernante más vivamente que las premisas de la misma realidad social.

Y la inteligencia de este régimen constitucional resulta entre nosotros todavía más difícil y de más intrincada complejidad en sus aplicaciones por la falta de cuerpo electoral.

Por ello, dentro de este parlamentarismo nuestro, el Rey se encuentra perpetuamente en la necesidad de resolver el problema más capital de gobierno, ó sea el de las estimas de los estados de opinión con la alternativa de apreciar por sí mismo «si, como

decían las Partidas, los que son menos dijeron cosas que fueran más á pro que los que fueran más».

Así, en este extraño parlamentarismo la Corona tiene que hacer á la vez de Rey y de cuerpo electoral. Con esta indicación se comprende lo delicados y difíciles que resultan en España los cometidos de aquellas tres funciones capitales de la Realeza dentro del régimen parlamentario; es á saber: la función de prudencia, la de ser cardinal garantía de la continuidad, fijeza y unidad en los pensamientos de gobierno; y, sobre todo, la de ser órgano de opinión y graduador de los estados del espíritu público.

Y en el nuevo período que ahora se inicia, todo esto viene á complicación mucho mayor. Hasta el presente, nuestro parlamentarismo fué un escenario, cuyas mismas piezas decorativas se reducían á un rótulo vano. En él unas oligarquías, disputándose la dorninación entre violencias de comicios, encontraban una tribuna de gran solemnidad y resonancia, incomparable alcanzar de logocracia.

Los personajes que figuraban en ese proscenio representaron á las veces grandes tragedias entre ficciones de vida real; pero el drama político, con todos sus actores y espectadores, flotaba en medio de un pueblo indiferente. Con esta ausencia del pueblo el drama parlamentario parecía desenvolverse en un ámbito todavía más estrecho que el del agora griego. Corto número de oradores y unos cuantos periódicos de insignificante tirada se bastaban para entretener, enardecer y apasionar á toda la clientela de los partidos políticos.

Aun hoy, después de varios años de acrecentamiento de las huestes y auditorios políticos y de que la prensa rompió el círculo estrecho de las clientelas de partido, buscando con preferencia en su lugar clientelas de toda opinión ó de ninguna opinión, y haciendo llegar la hoja cotidiana allí donde se aborrecía la imprenta; á pesar de esto, si hiciéramos á esta hora censo en recuento del público que se apasiona ó interesa en nuestra política, fuera probable no llegaríamos ni á las 100.000, incluyendo á la totalidad de los partidos políticos con todos sus parásitos. El

partido que en nuestra vida política tiene más vigorosa organización y fuentes, disciplina y entusiasmos más intensos, ¿en cuánto espacio cabe? Los afiliados de su hueste, los afiliados con disciplina permanente y verdaderamente activa en concordia de pensamiento y voluntad, ¿serán acaso 10.000?

Pero ahora, no por ministerio de las leyes democráticas que el Parlamento promulgó á las postrimerías del siglo anterior, sino por ministerio de las fuerzas impulsivas que actúan sobre nuestros estados sociales, por ministerio de las transformaciones de los inventos industriales y de los medios de comunicación y transporte, por la nueva acción de la prensa, que mueve en masas enormes los estados del espíritu público con rapidez inconcebible hace quince años, en el escenario de nuestra política van entrando también multitudes.

Ante ellas no cabe ya mantener por más tiempo las antiguas contiendas por la dominación del poder público con los procedimientos que las generaciones anteriores denominaban artes gubernamentales y resortes del poder.

Al Rey incumbe, en primer término, cuidar que á esas multitudes no se les cierren las puertas con las tramoyas que las costumbres desdichadas de nuestros comicios oponían á los bandos hostiles. Al Rey incumbe además recoger el espíritu de los clamores ó de los silencios de esas muchedumbres y ponderar esos estados de espíritu con los de las oligarquías triunfantes. De modo que de ahora en adelante todos los cometidos del Rey, pero sobre todo el de ser órgano de opinión, han de resultar harto más complicados que hasta aquí.

¿Sería conveniente en estas circunstancias que nuestro poder Real dispusiera del *referendum*?

Parece de buena prudencia tener muy en cuenta la experiencia de cómo esta cuestión se ha resuelto en Bélgica. Y si allí, no obstante la vigorosa constitución de vida política y de las ejemplares costumbres del cuerpo electoral, se estimó como temeraria aventura el lanzarse por las vías del *referendum*, en España la aventura tomaría visos de demencia. Más vale que la Corona actúe como

una de las principales garantías de la pureza del régimen electoral y que los partidos parlamentarios respondan, ante todo y primordialmente, con grandes ejemplaridades, á la educación jurídica de las muchedumbres.

Por ello, en nuestra vida política, las cuestiones de conducta importan ahora mucho más que todos los programas ó plataformas. Las democracias no se forman con leyes. Mucho más que las colecciones legislativas importan para ellas los grandes ejemplos. Llevamos más de medio siglo de estar prodigando nuestro Parlamento leyes democráticas, pero del régimen parlamentario de España no ha nacido todavía un verdadero derecho nacional, es decir, una creación jurídica, íntimamente compenetrada con la constitución interna de un pueblo, y á la que todos prestan espontánea reverencia y amor, como fuero patrio brotado del espíritu de justicia y de libertad de la Nación entera.

Creaciones jurídicas de esa naturaleza sólo se engendran, ó bien por generación lenta del derecho consuetudinario, ó bien como revelación de derecho nuevo surgida en medio de los estremecimientos de una hora solemne de la historia, ó bien como Código nuevo que desde el momento mismo de su promulgación inspira irresistibles acatamientos en todos los espíritus, por llevar en sí el mandato imperial de uno de esos Soberanos extraordinarios que imponen su sello á muchos siglos.

Nuestro régimen parlamentario ha producido muchas leyes, pero de él no ha nacido todavía tal compenetración de sus estatutos con la constitución interna de la Patria. Tal vez engendre más adelante ese derecho nacional; pero, en el estado presente de nuestra vida social y política, resulta entre nosotros con sobrada frecuencia, respecto de las leyes más fundamentales del régimen, que, aun después de promulgadas, nuestro pueblo ni las comprende ni quiere vivirlas, y, por tanto, no trascienden más allá de la *Gaceta*.

Lo que más necesita ahora nuestro régimen parlamentario es crear y arraigar costumbres, dar buenos ejemplos de conducta en

acertada que debía esperarse de su autor, el importantísimo debate pendiente en la Academia, yo me encontrase muy ocupado en atenciones ineludibles, y después enfermo; por lo cual, apenas si he oído alguno de los discursos luminosísimos consagrados á tan delicada materia. Así, sólo á saltos y á duras penas, he podido conocer algunos que han tenido la bondad de enviarme. Aunque hubiera asistido á la discusión, y quizá con más razón en tal caso, poco tendría que decir, porque el tema me parece hoy agotado, dados los discursos pronunciados y los hechos y datos aportados, que son los que podían esperarse de una Corporación tan docta como la presente, sobre todo tratándose de materias que, aparte de su interés general, tiene conexiones con todos los problemas políticos y que afectan al régimen establecido é imperante en la mayor parte de los pueblos cultos. Además, me encuentro cohibido por otra razón de consecuencia, porque cuando tuve yo la honra inmerecida de entrar en esta casa, precisamente el tema que elegí para el discurso que entonces hube de pronunciar fué la decadencia del régimen parlamentario, y en él consigné mis opiniones acerca del *referendum*, abrazando, creo yo, los puntos principales que con él se relacionan.

Repito, pues, que mi deber de consecuencia en esta ocasión, grata para mí, me llevaría á sostener las opiniones que entonces someramente sostuve, y que no he encontrado motivo para cambiar, porque los dos puntos principales á examinar, á juicio mío, en este asunto, son el *referendum* en sí mismo y el sistema parlamentario, con el cual resulta, á mi ver, aquél incompatible.

El *referendum* puede examinarse en su origen, en sus condiciones históricas, que han sido aquí felizmente repasadas y en su propia esencia. Si fuéramos solamente á lo primero, si viéramos sólo sus precedentes y causas, encontraríamos que era poco compatible con el régimen parlamentario, porque el *referendum*, del cual dije yo, quizá con algún atrevimiento, que en sus aplicaciones locales podía tener entre nosotros sus primeros precedentes, era bastante parecido á lo que se usaba en los siglos XIV y XV en España, con aquella diferencia de concejos, no regulados con

precisión en ningún fuero ni reglamento, pero que la necesidad había impuesto á muchos pueblos de Castilla y á no pocos de Aragón cuando para los asuntos sencillos se convocaba á concejo cerrado, y para los importantes á concejo abierto á son de campana, teniendo así una especie de segunda instancia para aquellos asuntos que no podían ser entregados á los representantes ordinarios de la vida de la comunidad en el concejo cerrado. Pero dejando esto aparte y yendo á buscar otros orígenes ya citados por todos, no creo equivocarme si digo que ya hace más de cuatro siglos, y hasta muy adelantado el XVIII, en Suiza, cabalmente en la comarca que ahora se señala como patria del arraigo del *referendum*, había cantones donde las cuestiones que afectaban al cantón entero eran tratadas en una asamblea, para la cual designaban los diversos municipios ó comunes, como se llamaban en aquel tiempo, unos que podrían considerarse diputados; pero que eran nombrados con voto imperativo, teniendo que volver á dar cuenta de lo no comprendido en su mandato, que acabaron por llamarse comisarios *ad audiendum et referendum*, de donde viene el nombre de la institución ó modificación que habéis examinado.

Después, en las Constituciones dadas á Suiza, tanto en la impresa por la Convención como en la de 1802, se estableció la obligación de que todas las cuestiones constitucionales, así las que afectan á los cantones como las referentes á la Federación, fueran repasadas por la masa popular, origen que tampoco me parece parlamentario y, como tal, plausible, simpático y atractivo para nosotros los partidarios del moderno parlamentarismo.

Luego, en evoluciones posteriores, que por pertenecer al siglo pasado son más conocidas, se ha ido estableciendo en Suiza esa que es hoy la característica de su vida y que se presenta como compatible con el verdadero régimen parlamentario. No necesito recordar, porque ya ha sido citado por las mayores ilustraciones que han examinado el tema, que el *referendum* tiene dos grados: el obligatorio y el voluntario; que del primero puede usar ó no, según determinadas condiciones, el Gobierno federal y el de los cantones, y tampoco necesito recordar que su importancia ha dis-

minuído, según las épocas, y que en muchas ocasiones ha podido apelarse al voluntario y no se ha hecho, cosa que también ha ocurrido con el obligatorio, por razones de urgencia más ó menos reales ó fundadas. De modo que parece arraigado sólo para las cuestiones constitucionales; pues, por lo demás, en la misma Suiza ha tenido menos aplicación de lo que al principio se creía y que los preceptos consignados permiten pensar. Y si esto pasa en Suiza, en los Estados Unidos ha nacido, no sólo de distinta manera que si fuera consecuencia natural del verdadero y puro régimen parlamentario, sino, por el contrario, surgiendo de las deficiencias de aquél, buscándose su remedio en esta medida, que allí se ha extremado hasta el grado que ya me permití indicar hace un año, y que saben todos los que me escuchan mejor que yo, porque el *referendum* se ha impuesto en varias Constituciones; y para arrancar al conocimiento de diputados venales ó corrompidos cierto número de cuestiones que interesaban más á los partidos y localidades, se han incluido en aquellas leyes como casos de *referendum* cuestiones como la de la libertad para abrir establecimientos de bebidas, que, aunque son de importancia y significan mucho en las elecciones, sobre todo cuando éstas no se verifican debidamente, de modo alguno podían caber en un texto constitucional. De suerte que, á mi juicio, el *referendum* representa en Norte-América los extravíos, la decadencia y degeneración del régimen parlamentario y de los partidos; pero poniéndolo todo de relieve y arrancando muchas iniciativas á las Cámaras, mas no corrigiendo á éstas.

Me falta á mí — á los demás no — examinar si ya que por sí mismo el *referendum* no puede ser simpático al régimen parlamentario, resulta, sin embargo, de tal índole, que no puede perjudicar á aquél; y también en este punto mantengo mis antiguas opiniones. Sigo creyendo que el sistema parlamentario es, de todas las creaciones políticas de la Historia, la más perfecta que ha encontrado el espíritu humano; pero por lo mismo la de más delicado mecanismo, y también que es, como se ha dicho y como creo que opinarán todos, un régimen de representación. En este

punto, como en otros muchos, tengo la fortuna de estar de acuerdo con mi distinguido amigo y paisano el Sr. Azcárate; pero, por lo mismo, ese régimen de dos grados de representación, ese régimen en que se reconoce que el pueblo, dueño de la soberanía, que nombra sus representantes por un determinado tiempo, por lo mismo reconoce que no es apto para el gobierno directo; y cuanto más desarrollo haya tenido el sistema parlamentario en el verdadero gobierno de los pueblos, tanto más habrá de reconocerse que más se ha patentizado que esa es una misión delicada para ejercitada directa y constantemente por el pueblo mismo, y para que á cada paso intervenga aquella masa en deliberaciones y acuerdos que exigen preparación, cultura, meditación y selección.

Partiendo de estas bases, creyendo yo que verdaderamente debe mantenerse con el país una unión constante, que la opinión debe pesar constantemente por medio de la prensa, de los mitins, de las peticiones, etc., indicando siempre á sus representantes el camino que deben seguir, pienso, sin embargo, que imponérselo imperativamente, arrancarles la dignidad y el prestigio, someterlos á un examen sobre todas las cuestiones importantes, es anular el sistema parlamentario, es destruir la autoridad de los que lo encarnan y minar el régimen en su misma base.

Opino, por último, como mi distinguido paisano y amigo don Gumersindo de Azcárate, que, aunque parezcan un poco radicales sus ideas acerca del poder Real, en los países representativos y parlamentarios son exactas. Las facultades del Rey en Inglaterra han quedado limitadas á disolver las Cortes y á nombrar los Ministros, y aun éstas, si las hubiera de ejercer con absoluta libertad, serían bastantes, puesto que envuelven las más importantes del Gobierno. Pero afirmo que esta misión está limitada, que la Corona tiene que ejercerla con tal fidelidad al régimen, que puede decirse que, por lo que toca á gobernar, el Parlamento es el que impera en todos los países por el sistema indicado regidos. Pero por eso mismo tendría indudablemente la aplicación preferente del *referendum* á cuestiones que no fueran constitucionales ó puramente locales, tendría, digo, no sólo la resultante de

anular el sistema parlamentario, como he indicado, sino la de suprimir una de esas funciones que, según mi ilustre amigo el señor Azcárate, quedan al poder del Monarca. Porque recuerdo á vuestra consideración si en una ley que después de haber sido votada por los Cuerpos Colegisladores fuera sometida al pueblo, tendría el Rey ni aun la facultad de apreciar desde su altura, con imparcialidad, en el uso libérrimo de sus facultades, lo que estimara más conveniente en el porvenir y en el presente para su país. Na creo preciso deciros más. Comprenderán los Sres. Académicos que yo, ni por monárquico ni por demócrata, con ser ambas cosas, sino por *parlamentarista*, entiendo que el régimen parlamentario no es compatible con el *referendum*, mas que aplicando éste solamente á determinadas Corporaciones locales.

Y como he leído, con admiración y con gusto, lo mucho y bueno que aquí se ha dicho, y parece que hoy sólo se trataba de que cada uno consignara su opinión, y era poco airoso para mí no sentar la mía, repitiendo lo que al entrar en vuestro seno dije, así lo he hecho, aunque molestando á los Sres. Académicos, á quienes con esto libro ya de la pesadumbre de escucharme.

El Sr. Conde de Casa-Valencia: He estado dos veces en los Estados Unidos, y, por haberlo visto y por conversaciones con aquellos hombres políticos, me he convencido de que el *referendum* es enteramente incompatible con el régimen parlamentario y constitucional. Como los Sres. Académicos saben, en los Estados Unidos, en realidad, no existe régimen parlamentario. Los Ministros, que allí se llaman Secretarios de Estado, no asisten á las Cámaras y no discuten ni defienden la política del Gobierno. Las Cámaras son las que discuten y hacen llegar al Presidente la opinión de la mayoría, para que resuelva lo que tenga por conveniente. Allí los proyectos de ley necesitan para ser leyes la sanción del Presidente de la República; pero, según un artículo constitucional, cuando después de haber negado su aprobación el Presidente á un proyecto de ley se vuelve á presentar y lo aprueban las dos terceras partes de los individuos de las Cámaras, es ley sin esa aprobación.

En aquella República, como saben los Sres. Académicos, hay en la actualidad cuarenta y cinco Estados enteramente independientes. Todos ellos con dos Cámaras, Senado y Congreso, excepto el Estado de Dakota, donde no han querido tener más que una, la de diputados.

Allí se cometen los mayores abusos en la política, y se considera, principalmente por los que á ella se dedican, como un medio de hacer fortuna. Aquellos senadores y diputados tienen un sueldo muy considerable, y se les paga el viaje desde sus respectivos Estados hasta Washington, dándose el siguiente escándalo: las Cámaras, una vez cerradas, ejercen funciones administrativas, como son aprobar los nombramientos de los diplomáticos y otros que corresponden al Presidente; y se da el escándalo de que, mediando pocos días entre la legislatura que ha terminado y el plazo que tienen las Cámaras para ejercer esas funciones administrativas, para las cuales los diputados y senadores no salen de Washington, se les paga el viaje de ida y vuelta á sus respectivos Estados, lo que produce un gasto extraordinario, especialmente para los de Nueva Orleans y Estados del Norte, y completamente injustificado.

Las Cámaras están las dos en el mismo edificio, en el Capitolio, donde, por cierto, la primera vez que lo visité quedó muy li-sonjeado mi amor propio de español al ver cuatro grandes cuadros, que no tienen gran mérito artístico, pero sí histórico, siendo dos de ellos muy honrosos para España, pues representan: uno, el descubrimiento de América por Cristóbal Colón, acompañado de Pinzón, del piloto Juan de la Cosa y demás españoles que con él fueron; y otro, el descubrimiento del río Mississippi por el español Hernando de Soto. Los otros dos representan la declaración de la independencia por Washington, y una batalla en que los americanos derrotaron á las tropas inglesas en la guerra de 1812.

En Inglaterra, donde he residido también bastante tiempo como Embajador de España, son enteramente opuestos todos los hombres políticos al *referendum*, porque dicen, y con verdad, que representando las dos Cámaras al país y á la opinión del cuerpo

eAelectoral, es completamente inútil el *referendum*, y sería hasta ofensivo para su dignidad.

Como saben los Sres. Académicos, en Inglaterra no existe el sufragio universal, porque todos los hombres políticos son partidarios del principio que ha sostenido, con razón, Stuart Mill, de que al sufragio universal debe preceder la instrucción universal; y hasta que esto suceda no hay un solo hombre político que en su programa incluya el impropriamente llamado sufragio universal. Allí la Cámara de los Comunes representa, realmente, la opinión pública, porque las elecciones se hacen con suma legalidad y sin intervención directa del Gobierno, sólo con la de los hombres políticos, y, por consiguiente, los que van elegidos á aquella Cámara son verdaderamente representantes de la opinión del país; y los acuerdos que esa Cámara toma, cuando son aprobados por la Cámara de los Lores y después refrendados por el Rey, representan la opinión verdadera de la Nación. Por lo tanto, es muy natural y lógico que todos los hombres políticos sean opuestos al *referendum* y que no haya nadie absolutamente que le haya defendido. Esto es lo que tenía que decir sobre este particular.

El Sr. Azcárate: Las observaciones, tan discretas como interesantes, de nuestro ilustre compañero el Sr. Gullón, me han hecho pensar en que hay que distinguir, con relación al tema que discutimos el régimen parlamentario, que llaman republicano presidencial en América, y llamamos representativo en Europa.

Hubo un tiempo en que iban confundidas dos cuestiones que son muy distintas: la del *mandato imperativo* y la del *referendum*. Encuentro el primero inadmisibile en absoluto, porque implica la negación del régimen representativo y de las Cámaras deliberantes, y por eso surgió el *referendum*, como recordaba mi querido amigo el Sr. Gullón, en Suiza, á consecuencia de esos comisionados *ad referendum* para aquello para que no habían sido autorizados. Ahora bien; prescindo, porque en eso estamos conformes, de que no se puede establecer el *referendum* como una cosa normal para todo, sino que ha de ser para casos determinados, y yo diría para aquellas cuestiones que han interesado á un país por entero,

que han servido de bandera para unas elecciones, porque para otras de carácter técnico ó de interés local tendría gran inconveniente; por ejemplo, si se tratara de una ley de minas en España, cuatro ó cinco regiones serían competentes para ello, y las demás no.

En los Estados Unidos el Presidente tiene más poder que los Monarcas constitucionales en el régimen parlamentario, porque allí no se ha pasado de la antigua distinción de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, de que habla Montesquieu y de que hablaba ya Aristóteles, y no se ha llegado á afirmar la sustantividad del poder del Jefe del Estado, diferenciándole del ejecutivo, que ha surgido de la aparición del régimen parlamentario ó del Gobierno de gabinete. A Aristóteles no se le pudo ocurrir, porque allí existía la democracia directa y no cabía ni hacía falta un poder cuya función consistiera en mantener la armonía entre los poderes oficiales y el pueblo.

Pues bien; en los Estados Unidos, como se constituyeron al modo que lo estaba á la sazón Inglaterra, esto es, antes de haberse establecido el régimen parlamentario, no se inspiraron en otro principio que el tradicional de la división de poderes, siendo la consecuencia que el *veto* del Presidente no significa lo que en un régimen parlamentario el veto suspensivo, único precedente, á que equivale de hecho la sanción, sino que encabeza el poder ejecutivo, el cual concede ó niega su aprobación á las leyes que le proponen las Cámaras, no porque estimen que están ó no conformes con la opinión pública, aun reconociendo que, como dijo Lincoln, con ella se hace todo y sin ella nada, sino porque, según su criterio personal, las estima buenas ó malas. Ahora bien; en un país donde las Cámaras pueden dictar una ley en determinado sentido á la que el Presidente, si le parece mal, interpone su *veto*, si insisten en mantener las medidas propuestas las dos terceras partes de Diputados y Senadores, prevalecerá contra la opinión del Presidente; pero si falta un solo voto, resultará que si el país está conforme con aquellas dos terceras partes, menos uno, de Diputados y Senadores, se sobrepondrá á su voluntad la del Pre-

sidente, y en tal caso el *referendum* sería sin remedio adecuado. Se me dirá que si esta es una *razón* tratándose del régimen representativo, no lo es tratándose del parlamentario.

A este propósito recuerdo ahora la impresión que produjo en mi ánimo el discurso del Sr. Sánchez de Toca, pues llamó mi atención que, después de atribuir al Estado facultades que implicaban un gobierno personal, concluyó rechazando éste. Importa en este punto ver cómo nace el régimen parlamentario en Inglaterra. El día que se contentaron las Cámaras con dar un voto de censura para derribar un Gobierno, en vez de deponer un Rey ó encausar un Ministro, surgió el régimen parlamentario, distinguiéndose dos poderes, que estaban confundidos en manos de los Monarcas en la evolución del antiguo al nuevo régimen, el ejecutivo y el propio del Jefe del Estado. El primero que se hizo independiente fué el legislativo, después el judicial, y, por último, el ejecutivo, que permanecía confundido con el del Jefe del Estado; distinción que ha hecho el régimen parlamentario, no para que influyese el Jefe del Estado en el gobierno ni en la formación de las leyes con su criterio propio, sino tan sólo para mantener dos armonías: una, entre los distintos poderes oficiales, singularmente entre el ejecutivo y el legislativo; y otra, entre los diversos poderes oficiales y el soberano del país. Y nótese que esta función no es cosa que cambie con los tiempos, porque es siempre una y la misma, mientras que, entendida de otro modo, implicaría el absurdo de que cambiara á medida que cambiaran los Gobiernos. Por esto es todavía más necesario limitar á lo dicho la función del Jefe del Estado en las Monarquías parlamentarias que en las Repúblicas, pues al fin y al cabo el Presidente cambia cada cuatro ó seis años.

Ahora bien; se me dirá, como decía el Sr. Gullón, que son antitéticos el *referendum* y el régimen parlamentario, y que parece como que aquél implica el descrédito de éste; y yo digo que en un régimen parlamentario viciado lo considero compatible, y es un medio supletorio, allí donde el Monarca carece, no ya de los medios comunes y generales de expresarse la opinión pública,

sino de los directos de atender al cuerpo electoral; por lo cual decía el Sr. Cánovas del Castillo en una ocasión en que yo tuve el honor de discutir con él, que era fácil la misión del Jefe del Estado en Inglaterra porque había cuerpo electoral, y difícilísima en España porque no lo había.

Cuando el régimen está viciado por el modo de *hacer* las elecciones por la sumisión indebida de un poder á otro ó por la oligarquía parlamentaria, resultando las Cámaras divorciadas del país, entonces puede servir el *referendum* de saludable rectificación. Porque en tal caso, ¿qué valor tendría el *referendum*? Pues habida cuenta de lo que constituye la base del sistema representativo, esto es, la distinción entre lo técnico y lo no técnico, ó sea que el país, por ser soberano, elige á sus representantes para que hagan aquello que él desea, pero para cuya realización no tiene capacidad, significaría el *referendum* la declaración por el país de si los representantes han acertado ó se han equivocado.

Si en Inglaterra impera y se practica un régimen parlamentario sincero, donde la Cámara de los Comunes es, en realidad, el poder soberano, como sostiene el profesor norteamericano Burgess, es debido, en primer término, á que allí el sistema electoral es tan perfecto, que se ha dado recientemente por dos veces el caso de que, habiendo hecho dimisión un Gobierno *antes* de verificar las elecciones, sus adversarios le censuraron por no haber esperado á hacerlas *después*; lo cual demuestra que es indiferente, absolutamente indiferente, que presida á aquéllas uno ú otro Gobierno. En tales circunstancias, es evidente que el Rey sabe siempre á qué atenerse para conocer la opinión del país. Pero, por ejemplo, si hace algunos meses el Gobierno conservador hubiera desenvuelto cierta política con el concurso de la Cámara de los Comunes, que legalmente era la representación del país, ¿no cabía recelar que éste no la quería realmente, como resulta que no lo era poco más tarde al verificarse las elecciones, y decir entonces el Jefe del Estado: como por la duración de este Parlamento tengo duda de lo que piensa el país en este ó aquel particular, apelaré á él, no mediante la disolución, sino mediante el *referendum*? Por

todo esto, aun habiendo sido yo antes adversario del *referendum* en todo caso, me han ocurrido estas dudas al ver cómo el *referendum* es una institución que va ganando terreno.

Ahora el mismo Sr. Gullón reconocía, y en esto creo que estamos conformes todos, que realmente á la vida local es á la que puede tener más aplicación, en sustitución al régimen de democracia directa practicado en los concejos de nuestra tierra, á que se refería el Sr. Gullón, y á algunos diminutos Cantones suizos de que hablaba el Sr. Sánchez de Toca. Yo he visto con frecuencia reunirse á los vecinos de una aldea, á son de campana, para nombrar guarda jurado y para otras cosas, y ahora parece que uno de sus particulares en que está llamado á intervenir el *referendum* es en el controvertido punto de la municipalización de los servicios. Y nada más; y siento haber olvidado las notas que tomé la noche última y que me sugirió el discurso del Sr. Sánchez de Toca.

El **Sr. Gullón:** Sólo dos palabras, por los contados minutos que quedan de sesión y por ser muy poco lo que tengo que decir. Espero, además, que tendremos el gusto de oír de nuevo al señor Sánchez de Toca, que ampliará los términos y proporciones del debate; y comprenderá la Academia que si el Sr. Azcárate, maestro á quien todos reconocemos como tal en estas materias, se expresa con dudas, ¡con cuánta timidez no tendré que hablar yo!

Sin embargo, declaro que, en lo tocante al régimen parlamentario, á su pureza y á la necesidad de que se conserve, si no me es dado mantener la tesis con los datos, con los conocimientos y con la vasta ilustración con que puede hacerlo el Sr. Azcárate, con el mismo entusiasmo digo que tengo en aquel sistema la misma fe que siempre, deseando que no se ataque á su esencia; y creo asimismo, respetando las opiniones de S. S. en lo que se refiere á los Estados Unidos, que como aquel régimen es allí en realidad presidencial y no parlamentario, como en Europa, no es aquí el *referendum* remedio aplicable hasta donde puede serlo en Norte América.

Pero, en fin, dejando esto aparte y concediendo que en los Estados Unidos el *referendum* puede constituir un remedio, entiendo

que por grandes que sean las deficiencias y los extravíos, por atrasado que esté un pueblo en el planteamiento sincero del régimen parlamentario, la aplicación del *referendum* echaría por tierra lo que del sistema quedara. En suma, que en lugar de creer que por medio de la apelación al *referendum* encontraríamos la curación de los muchos defectos que entre nosotros presenta el sistema parlamentario, creo que, mediante él, le decapitaríamos, teniendo que volver á empezar; porque al sistema parlamentario verdadero, como el que impera en Inglaterra, á aquel que, tras de paciente trabajo, han alcanzado algunos pueblos, al que representa la mayor suma de perfeccionamientos, á ese, y con respecto á ese, sigo creyendo con fe y convicción, aunque sin los datos que el Sr. Azcárate podría aportar, que el *referendum* le es nocivo y por sus cimientos le ataca y le destruye, puesto que en realidad suprime la representación.

El **Sr. Azcárate:** Para hacer una rectificación al Sr. Conde de Casa-Valencia. Dijo S. S. de una manera muy resuelta que no existía el sufragio universal en Inglaterra, y conviene rectificarlo. No existe en el sentido en que aquí le conocemos, sino como es todo allí, al modo inglés y de manera complicada; pero resultando en realidad el sufragio universal, como observó el señor Conde de Toreno en el discurso que leyó al ingresar en esta Academia. (*El Sr. Conde de Casa-Valencia:* Allí no existe el sufragio universal; el cuerpo electoral es limitado.)

El **Sr. Sanz y Escartin:** Claro es que si el Sr. Azcárate ha hablado con dudas y el Sr. Gullón con timidez, yo no encuentro la palabra para expresar mi temor al emitir una opinión en este punto; pero no puedo menos de hacerlo después de lo que dije en noches pasadas.

A mi juicio, no existe incompatibilidad esencial entre el régimen parlamentario y el sistema del *referendum*, como lo prueba el que en países donde existe el régimen parlamentario, como son las colonias inglesas de la Australia y Nueva Gales del Sur, existe también el *referendum*, ya para dirimir las diferencias entre las dos Cámaras legislativas, ya también para aquellas cuestiones de

carácter general que, como indicaba el Sr. Azcárate, por afectar á todos los ciudadanos parece que conviene que sean resueltas por todos; y citaba yo á este propósito dos ejemplos de *referendum*: el que decidió acerca de si la educación había de ser ó no confesional, y el referente á la venta de bebidas espirituosas.

A mi juicio, la cuestión de la posibilidad y utilidad del *referendum* es en gran parte una cuestión de cultura. Encuentro muy lógico que en determinadas circunstancias, por ejemplo, en el caso citado de divergencia entre ambas Cámaras, se apele al voto de todos los ciudadanos; pero en determinados países, en el nuestro, por ejemplo, y quizá hoy en casi todos, este procedimiento de democracia directa no es posible. Aparte las dificultades producidas en las grandes naciones por el número considerable de electores, es indudable que éstos, en su generalidad, no tienen competencia para dirimir los asuntos de gobierno. Por esto el *referendum* le vemos aplicado en pequeños Estados que se gobiernan directamente, y acerca de asuntos que, como estos que indicaba, afectan á todos de una manera muy directa, como son las cuestiones de educación, las de higiene social, á que se refiere la venta de bebidas espirituosas, y otras de igual importancia. Además, en los grandes países el *referendum* tiene otro inconveniente, aparte del de la incompetencia y del de la extensión. Es indudable que las multitudes se agitan con tanta más facilidad cuanto más numerosas sean. Claro está que cuestiones de política palpitante, llevadas al conocimiento y á la decisión de millones de ciudadanos podrán producir gravísimas agitaciones. Por esto creo que el *referendum* no es aplicable y que es una forma peligrosa para la mayoría de los Estados; pero incompatibilidad esencial no puedo hallarla. No participo en esto de la opinión de nuestro dignísimo compañero el Sr. Qullón, que, á mi juicio, se fija más en el estado que pudiéramos llamar histórico, de la cuestión, ó sea en el momento actual, que en el principio mismo.

En una palabra, soy partidario de la compatibilidad doctrinal, pero con todo género de reservas respecto á la posibilidad de su aplicación.

Sesión del martes 5 de Febrero de 1901.

El Sr. Sánchez Román: Declaro que acudo gustoso y agradecido al requerimiento del Sr. Presidente, y también que no me había propuesto, ni menos hoy, consumir un turno en una discusión tan interesante; pero ya que tengo el honor de hablar por primera vez terciando en estas discusiones de la Academia, he de decir que espero que ésta me ampliará el crédito, ya crecido, de su benevolencia, que mucha necesito en la presente ocasión, entre otras cosas porque yo me siento, por decirlo así, más hombre de derecho privado que de derecho público, ya que mis aficiones y mis hábitos me impulsan más hacia la esfera de aquél, y porque al fin de esa naturaleza es también el título que, más ó menos inmerecidamente, tengo en la enseñanza oficial del Derecho. Sin embargo, el ser invitado por nuestra digna Presidencia me obliga á corresponder, interviniendo brevísimamente en la discusión pendiente, aunque ésta se refiere á una esfera del derecho por mí menos cultivada.

En primer término, tengo que decir, rindiendo un tributo de sinceridad, que he oído con mucho gusto la discusión del *referendum*, no sólo por lo interesante del tema, sino porque verdaderamente ha sido brillante. Todavía recuerdo el gratísimo efecto que me produjo oír la magistral exposición del Sr. Duque de Mandas. No tuve, en cambio, la satisfacción de escuchar el elocuente turno del Sr. Sánchez de Toca, del cual me han llegado ausencias envidiables y merecidas, no habiendo tampoco podido leer sus cuartillas, y á eso esperaba, á ilustrarme con lo que leyera, después de haber asistido á las sesiones anteriores. Con tal falta de preparación, la Academia me perdonará que la moleste, exponiendo tan sólo algunas impresiones, por mera improvisación, y á lo sumo algo así como la razón de mi voto, si esto se votara.

Yo me inclino á resolver con fórmula *negativa* el problema planteado de la compatibilidad del *referendum* con el régimen representativo. ¿Por qué razón? Aquí se han dado muchas, favora-

bles y adversas, y no ocultaré que mi impresión es que las primeras han sido expuestas con cierta timidez y cuasismo y las segundas de modo más resuelto y categórico.

Recuerdo también la intervención ilustrada de mi compañero el Sr. Piernas y Hurtado, hacia el cual tengo sentimientos de admiración, que me han hecho en muchas ocasiones ministerial de su modo de pensar. Y, en verdad, que en lo dicho por él en esta discusión es donde más encajaba mi pensamiento.

Aun no juzgando esto en el aspecto que yo lo examino, que es en el de la *naturaleza jurídica* de ambas instituciones, *referendum* y *régimen representativo*, juzgándolo con carácter profano y sin criterio exclusivamente técnico, no encontraba la explicación racional de cómo se iba á realizar el principio de la *representación política* con esa reserva, con esa base de desconfianza incorporada á la delegación, con esa acción de ulterior *revisión* de parte del cuerpo social mandante respecto de la gestión de sus representantes. Esto me parece sencillamente contradictorio.

No estaba conforme tampoco con la condenación absoluta de la teoría bicameral. Y aunque esto nos llevaría á otra clase de discusiones, que no me atrevo á provocar, he de decir que lo estaba menos con lo que oí de que el Senado sea una Cámara conservadora, y hasta algo así como retrógrada. No; el Senado es una Cámara, con todos los elementos de dinámica política que puede tener el Congreso de los Diputados. Y malo sería el sistema, desdichado, el régimen, inútil la máquina parlamentaria si no hubiera principios de iniciativa y criterios progresivos en la titulada Cámara alta y si no hubiera criterios de estabilidad en la Cámara popular. Creo que ambas Cámaras son organismos que forman partes esenciales del todo de un régimen, que no pueden estar desprovistos de los dos elementos que dentro de sí necesitan para regular su vida y funcionamientos normales. Ni una ni otra Cámara, representando una acción doble al parecer, dejan de estar confundidas en una substancia de unidad, y ni pueden ni deben ser de una tendencia contradictoria y antagónica. ¿Por qué? ¿Porque los elementos de composición del Senado re-

presentan, es cierto, por el origen de gran parte de sus miembros, cierta preponderancia del capital? ¿Porque se exige la justificación de ciertos medios de riqueza? Quizá estaría conforme con que el disfrute de la renta en determinada escala, como condición de capacidad, es una especie de inmotivada exigencia y una cosa excesiva. Mas esto no es de esencia, ni debe considerarse como la razón de existencia de la alta Cámara. Dicha razón de existencia y el verdadero título de su representación, radica en la calidad de las personas y elementos del cuerpo social representados. Hay más de representación individual, por razón del sufragio directo, en la Cámara popular, y hay más representación de las personas colectivas ó sociales en la senatorial.

Pero las dos, ¿no son, por ventura, vivas fuerzas del país, factores indispensables en la vida nacional?

A los partidarios de la Cámara única no se les puede agraviar diciéndoles que olvidan algo así como la integración constitucional de ambas. Hay en esto cierto dejo histórico y de preocupación social, que hace que una se crea aristocrática, conservadora y estática, y la otra progresiva y esencialmente reformista y dinámica. Yo creo que ahí existe una falsa impresión que no corresponde á la verdad y á la esencia del régimen. Cualquiera imperfección se tiene que apreciar de otro modo, para rectificar lo mal establecido, pero no considerar *ab initio* que las cosas son como las creen los que por cierto prejuicio sistemático las censuran. Es más, si de experimentación y de hechos se pretendiera hablar, y si fuera lícito y no me lo vedara cierto sentimiento de natural inhibición que me impone el pertenecer al Senado hace ya bastantes años, yo diría que todo lo contrario de lo que se afirma es lo que ocurre. Yo recuerdo haber asistido á grandes movimientos de iniciativa y de progreso en la Cámara, no sé por qué mal calificada de alta. Es más; sin comparar una y otra Cámara, y considerando muy elevada la función de la popular, que no tiene superior, sino igual en el Senado, pues no soy de los que menos entusiasmos sienten por ella y por los elementos que la forman, tengo que decir que no desmerece el Senado español, pues

en él se han discutido las cosas con igual esmero con que se ha hecho en el Congreso, y ha predominado en ocasiones señaladas un sentido pronunciadamente progresivo. Ahí está, por ejemplo, la discusión del impuesto de derechos reales con motivo de los presupuestos de nuestro inolvidable compañero de Academia señor Villaverde, y puede verse la idea que predominó en cuanto al impuesto á los legados por el alma. Pero ¡cuántas cosas no ha habido en las discusiones de la Cámara popular de manifiesto sentido regresivo, donde hasta hay representaciones políticas profundamente tradicionales, que no se han ofrecido de igual modo constante en la otra!

Por consiguiente, ni en los principios ni en los hechos me parece más que una preocupación, que modestamente rechazo, la de pensar que el Senado es una especie de superfetación innecesaria del régimen parlamentario.

El régimen bicameral le creo indispensable, y más cuando se trata de una Monarquía constitucional, en la cual funciona ese cuarto poder, que no adivinó Montesquieu cuando los clasificaba equivocadamente —lo digo con el mayor respeto— en sus tres únicas distintas especies de *legislativo*, *ejecutivo* y *judicial*, olvidando que el Poder público es uno y que sólo varían sus *funciones*, al modo que éstas también varían en todo organismo. Evidentemente, cuando se trata de un poder moderador en el que, repito, no pensó Montesquieu, hay que capacitarle con ciertas garantías de equilibrios, á fin de que sea ejercido de manera conveniente y tenga motivación bastante para pronunciar su soberano y discrecional fallo.

Ahora recuerdo, en este turno que pudiera decir á *vuela palabra*, que tengo que dar las gracias al Sr. Azcárate por la benévola alusión de que me hizo objeto hablando de la legislación foral. Yo no sé si el Sr. Azcárate lo hizo pensando en aquella declaración de las Cortes de Valladolid de «que cada provincia abunda en su seso». No niego que he tenido cierta tendencia más unitaria para nuestra legislación civil que S. S. En esto me veía apoyado, estaba en la buena compañía de un miembro electo

de esta Academia y por todos llorado, de nuestro ilustre Comas, que no llegó á ocupar aquí su sitio, habiéndome á mí cabido el honor de sucederle, que es un motivo más que me hace sacar á plaza su nombre respetable y grato, al que profeso un fervoroso culto. Pero esto no significa que pueda fundarse cierto argumento de colaboración, que creí vislumbrar en las palabras del Sr. Azcárate, algo que se aplicara de algún modo indirecto al *referendum*. No; no entiendo que hubo en tales indicaciones margen para nada que permitiera una afirmación favorable presunta acerca del *referendum*. Y. sin embargo, digo que ésta me parece una institución consuetudinaria que arranca de la manera de ser de un país, no de lo que dicen los preceptos escritos. Porque en lo relativo á las Constituciones, me parece que, aun tratándose de las más perfectas, cuando se generalizan á distintos territorios se corre el riesgo de que den resultados contraproducentes. Por eso aun en Suiza, donde el *referendum* parece más arraigado —no tanto en los Estados Unidos;— aun en Suiza, donde hay un poderoso elemento municipal, pues está algo borrosa la línea divisoria entre el Municipio y el Cantón; aun allí, donde puede explicarse que tenga cierto arraigo, se confiesa que ha de limitarse á las cuestiones de reforma constitucional, después á las financieras y, más que á todas, á las que dicen relación á los intereses materiales. Que por ahí se explican también esas graves crisis agrarias y vinícolas, esas aspiraciones arancelarias y todas estas cosas en las cuales alguna vez el *referendum* ha desempeñado un papel de mero egoísmo local, perturbador para la paz y los intereses públicos y para el fácil concierto internacional. Pero que eso pase en Suiza, donde la organización política lo permite y las costumbres lo favorecen y arraigan, no abona las excelencias del *referendum*, en general considerado, ni resuelve la contestación afirmativa de su compatibilidad con el régimen parlamentario.

Precisamente la Historia nos lo confirma, y los vestigios que en el *referendum* vemos de antiguas instituciones nos hacen inducir que tenían su razón de ser en la democracia directa, cuando á esta manera de organizarse el Estado oficial le estaban enco-

mendadas casi todas las funciones propiamente políticas del mismo; organización, que era posible en la antigua ciudad y, por eso, decíamos que quizá arraigaba en Suiza, donde existe un poderoso elemento municipal y resulta aplicable, según Laveleye, por los concejos comunales de algunas ciudades, en Bélgica. Pero aun el mismo desempeño de las funciones del Estado, y principalmente de las legislativas, por la democracia directa se armoniza mejor la existencia de las antiguas asambleas del pueblo, que tanta importancia tuvieron en la organización política de Germania, con relación á la cual Tácito nos dice: *De minoribus principes consultant, de majoris omnes*, asambleas que se han conservado en Helvetia hasta nuestros tiempos con el nombre de *Sandsgemeinde*.

El *referendum*, con su especial carácter de institución fiscalizadora de un organismo representativo, constituido por el libre voto de los mismos á quienes se atribuye la facultad de aceptar ó rechazar los acuerdos de aquél, es por sí incongruente, y no puede descansar en igual base que descansan las asambleas populares y los *Sandsgemeinde*, que no funcionaban simultáneamente con institución representativa alguna. Además, es preciso que se circunscriba el *referendum* á ciertos asuntos, porque de extenderse su competencia, como se extendía la atribuida á las antiguas asambleas, hubiese hecho perfectamente inútil la representación, y, por otra parte, su limitación con el carácter facultativo á los asuntos federales, según el art. 89 de la Constitución suiza de 1874; y el número reducido de asuntos á que se aplica con el carácter de *ntesario* en ciertos Cantones, como los de Zurich, Berna y Schwyz, indica un fluctuante eclecticismo entre la desconfianza en la representación y la imposibilidad de organizar los modernos Estados sobre la base de la democracia directa, que sólo puede justificarse en las pequeñas comunidades políticas y en las que se hallan divididas, como Suiza, en otras varias y más pequeñas, y aun en la misma Suiza se explica históricamente el *referendum*, por la influencia que aún ejerce en su vida el recuerdo de la organización política de los antiguos germanos y de la forma única y subsidiaria de conservarla en los modernos tiempos. Este mis-

mo estado de fluctuación se observa en los escritores que, como Laveleye, Droz, Warnery, Hymans, etc., se fijan en esta institución y estudian las principales opiniones sobre ella.

Pero abandonemos las consideraciones históricas; y ya en esta verdadera improvisación, cuya osadía me ha de perdonar la Academia en gracia á la obediencia que me inspira el Sr. Presidente, voy á lo que es algo más de mi terreno, á lo que es el núcleo, á lo que va á constituir la razón de mi voto, á exponer mi opinión sobre la *naturaleza jurídica* del *referendum*.

El **Sr. Azcárate**: Una vez que el Sr. Sánchez Román va á entrar en materia, dado lo avanzado de la hora y el gusto con que lo oímos, podía dejar la continuación para otro día, sin los apremios que hoy pudiera tener.

El **Sr. Sánchez Román**: Si SS. SS. me lo permiten, acabaré hoy en seguida, pues mis ocupaciones habituales no me consiente venir siempre, y mis palabras han de quedar reducidas á lo siguiente:

No juzguemos del *referendum* por razón de sus prácticas y usos históricos á que anteriormente me refería; juzguémosle como una institución jurídica, ya que las Constituciones escritas de los pueblos no son más que moldes de organización jurídica, y el régimen parlamentario está hoy traducido en una expresión del derecho que descansa en el *principio de representación*; y traduciéndolo á una equivalencia de derecho privado, á lo cual es natural que yo tienda, me parece así como un *mandato especial*, por el cual se realiza la delegación de la soberanía de los electores, de la democracia directa, á los elegidos para el ejercicio de la misma, en nombre de aquéllos. No aquella soberanía de *hecho*, de que se hablaba en nombre del principio ampliamente popular y de ejercicio personal y directo por todo el pueblo, sino la soberanía de *derecho*, regulada, según ciertos principios y preceptos constitucionales escritos, por algo que se aparta de la naturaleza ordinaria del mandato, el cual, generalmente, es *revocable*, pero también puede y debe ser *irrevocable* en derecho privado, cuando está constituido por *causa onerosa* en favor de un tercero, lo cual equi-

vale á las leyes de un país, que no se pueden revisar á toda hora como quiere el *referendum*. Acción revisoría que no tiene más que un valor práctico, no puede tener otro que el de ser una *sanción moral de opinión pública* y un modo de capacitarse el cuerpo social para el ejercicio de su derecho electoral en el porvenir.

Para toda otra cosa, y pudiendo llegar hasta el *veto*, me parece que es grandemente perturbador; y que no hay forma de hacer *compatible* una organización jurídica constitucional que descansa en la elección, con la sumisión de los actos del elegido ó representante á una acción revisoría especial, y en todo momento, del ejercicio del mandato, mientras no llegare el tiempo legal de revocarlo ó no ratificarlo. Esto explica, sin duda, la nota de timidez que se observaba hasta en aquellos que ponían mayor devoción en la defensa del *referendum*.

Por esto decía el Sr. Isern, prudentemente, que viene á ser como una especie de *apelación* y que no puede aplicarse más que al orden municipal. Pues yo no creo en la conveniencia de una institución que tiene condiciones tan restringidas y precarias y contingencias tan peligrosas y frecuentes.

El último día decía el Sr. Azcárate: sirve para estas cosas, para las otras. Yo no pregunto eso. Yo pregunto: la *estructura jurídica* del *referendum*, ¿es compatible, ó no, con el régimen representativo? Y digo, que para sociedades embrionarias, nacientes, sin poderes y funciones constitucionales bien definidos, como los que hay ahora, podría aceptarse; pero no actualmente, dado que representa un elemento de desconfianza y de inestabilidad. Y no hablemos de la psicología de la muchedumbre, ni de tantas otras cosas, como, aun á mí que no sé de esto, se me agolpan en el fondo y en la práctica de lo que se llama *referendum* y que pudo ofrecer ciertas embrionarias formas de soberanía antes de que hubiera otras más perfectas.

Y no insisto, para no cansar más á la Academia y porque ha pasado con exceso la hora reglamentaria de la sesión.

Sesión del manes 12 de Febrero de 1901

El Sr. Azcárate: Tengo deudas pendientes con los Sres. Sánchez de Toca y Sánchez Román; pero como éste no se halla presente, me limitaré á contestar á las observaciones del primero, ya que he encontrado los apuntes que tomé cuando le oímos.

Decía el Sr. Sánchez de Toca que el *referendum* era contrario á las prerrogativas del Rey, y esto me trae á la memoria la discusión que durante los siglos XVI, XVII y XVIII mantuvieron nuestros jurisconsultos sobre la fuerza de la costumbre contra ley, que no admitían algunos de ellos precisamente por esa razón; cosa que si tenía explicación cuando imperaba el absolutismo, no la tiene hoy rigiendo el sistema parlamentario.

¿En qué sentido puede decirse que el *referendum* es incompatible con las prerrogativas del Rey? Pues en el sentido que late siempre en el fondo de las ideas del Sr. Sánchez de Toca, que le lleva á considerar la Monarquía, no como una institución política, sino como una institución social, lo cual me trae á la memoria la frase de Macaulay, cuando decía que con la revolución inglesa de 1688 el Rey era tan sólo un funcionario como otro cualquiera. En nuestro país, cuando ha habido Constituciones en las que se ha afirmado el principio de *soberanía nacional*, como en la de 1812, en la nonnata de 1856 y en la de 1869, se ha considerado á la Monarquía como institución política, que deriva su fuerza de la misma Constitución, mientras que en la vigente, como en la de 1845, se supone que es una institución social, la cual, lejos de derivar su fuerza de la Nación, comparte con ésta la soberanía; y en tal caso, claro es que el *referendum* es un límite á las prerrogativas del Rey. Pero no dentro del régimen parlamentario, inconciliable con el sentido doctrinario que informa la Constitución vigente, inspirado á su vez en el doctrinarismo francés, que copia el parlamentarismo inglés sin entenderlo, de lo cual procede un sistema artificial de equilibrios, resortes y contrapesos, y el decir que el Rey participa de todos los poderes, incluso del judi-

cial, siquiera se traduzca ya tan sólo á la fórmula según la cual la justicia se administra en su nombre.

Habló después el Sr. Sánchez de Toca dé algo que me trajo á la memoria el Derecho Romano, que tuvo una riqueza de fuentes de derecho como ningún otro, y recordé el derecho consuetudinario y el derecho pretorio ú honorario de aquel pueblo, que por su carácter tan singular contraste ofrece con el griego; pues, como dice Carie, en éste todas las virtudes son expresión de la sabiduría, que es la virtud de la mente, mientras en aquél todas son expresión de la fortaleza, que es la virtud de la voluntad. Por eso, lo saliente en los romanos es su carácter práctico, positivo, y su derecho arrancaba de la realidad, del seno de la sociedad *rebus et facti*, de tal modo, que al estudiar la singular función del Pretor romano—que alguien ha llamado Ministro de la Providencia y que no ha tenido igual, como no sea el Canciller de Inglaterra—se discute si su poder era el de un juez ó si lo tenía para modificar el derecho, que era lo que en realidad ocurría, pero inspirándose en la conciencia jurídica social. De ahí la fuerza constante del derecho consuetudinario, digan lo que quieran los Códigos, incluso el nuestro (á pesar de la modificación que experimentó en su última redacción), siendo singular el hecho que habría causado asombro á Savigny, de que, al dicitirse éste en las Cortes, los conservadores hayan sido los adversarios de la costumbre, y los llamados radicales sus defensores. El derecho consuetudinario es la afirmación de la soberanía directa del pueblo, el cual, en lugar de declarar las reglas jurídicas de una manera mediata, confiriendo su representación al legislador, las declara de un modo espontáneo é inmediato en los hechos. Y lo propio cabe decir del *no uso*; en efecto, mucho antes de que se derogasen, no se cumplían muchas de las leyes de la Novísima Recopilación.

Ha dicho también S. S. que el *referendum* le ejerce el Rey, y lo ejerce con la prudencia adquirida por virtud de la perpetuidad de su cargo. Si con eso se quiere aludir á la sanción, entendida como *veto suspensivo*, estoy conforme, porque en tal concepto cabe dentro de la misión propia del Jefe del Estado, la cual no es otra

que la de mantener la armonía entre los distintos poderes oficiales del Estado y entre éstos y el soberano de la Nación: pero nunca para tener política propia, nunca para determinar la dirección de los negocios públicos, tomando partido por una ú otra solución cuando los ciudadanos están divididos, porque entonces resulta inevitablemente el *gobierno personal*. Y ya he dicho en otra ocasión que no repugna á la índole de las funciones del Jefe del Estado su intervención en lo que es común á todos los partidos, como sucede en las cuestiones de moralidad.

Añadía el Sr. Sánchez de Toca que el Monarca es guarda-aguja de los tres poderes, y que había *referendum* de iniciativa, de coerción y de responsabilidad.

Pero si de hecho correspondiera al Jefe del Estado la iniciativa legislativa, resultaría que cambiaba de sentido según cambian los Gobiernos; y lo que ocurre es que, aun cuando firme los proyectos de ley, éstos son del Gobierno.

En cuanto á responsabilidad é irresponsabilidad, ¿qué explicación tiene la famosa frase de que el Rey reina y no gobierna? Pues, ó no tiene sentido, ó significa la distinción entre el poder del Jefe del Estado y el ejecutivo; reina porque ejerce la función propia de aquél, y no gobierna porque esto lo hace el poder ejecutivo.

Cierto que no responde de lo que no le es propio, pues sería absurdo que respondiera de cada Real decreto ó cada Real orden que publicase la *Gaceta*; pero cuando ejerce las funciones propias de Jefe del Estado, si no la legal, se le exige aquella que hizo decir á Napoleón III que tres veces se había desvanecido esa irresponsabilidad al fragor de las revoluciones. Y así tiene que suceder, porque sería extraño que se ejerciera una función sin responsabilidad de ninguna clase.

Se ocupó también S. S. en la República parlamentaria de Francia, diciendo que el Presidente podía hacer daño y no bien, y que el *referendum* tendría aplicación allí, pero no en los Estados Unidos. (*El Sr. Sánchez de Toca*: En los Estados Unidos lo está ejercitando de continuo, hasta por centenares de veces, mientras que

en Francia podría contribuir á la consolidación de las instituciones republicanas parlamentarias el que el Presidente pudiera hacer uso del *referendum* en casos excepcionales, como el de discordia entre ambas Cámaras.)

Tratándose de los Estados Unidos, hay que distinguir lo que se deriva de la naturaleza constitucional de los poderes y su funcionamiento en la realidad. Efectivamente, en una ocasión en que tuve que estudiar este particular, me encontré con que, al paso que ha habido Presidentes que no han interpuesto el veto ni una sola vez, y otros muy contadas, Cleveland le puso á más de trescientos proyectos de ley; pero cuando me puse á examinarlos encontré que en casi todos se trataba de *pensiones*, por el abuso que hubo en esta materia después de las guerras de secesión. Ahora, por tratarse del régimen presidencial, es más exigible el *referendum* en los Estados Unidos que en Francia, por lo mismo que allí no está distinguida la función del Jefe del Estado de la del poder ejecutivo, ni éste subordinado al Parlamento, ni las Cámaras pueden ser por él disueltas.

En cuanto á que la Constitución parlamentaria no está escrita en ninguna parte, es muy exacto. ¿Quién desconoce la importancia de los partidos políticos en el régimen parlamentario, ni la influencia de los votos de censura y de confianza? Pues, sin embargo, sólo en una Constitución de uno de los Estados Unidos he visto que se hable de los partidos políticos. En Inglaterra el establecimiento definitivo del régimen parlamentario es obra de las que llama Freeman *reformas silenciosas*, á las cuales es debida la aparición del Gabinete y el no desempeñar la sanción el Monarca.

La sanción responde al sentido de la Monarquía que tiene el Sr. Sánchez de Toca, á diferencia del veto suspensivo, el cual no se ejerce, según al Jefe del Estado parezca buena ó mala una ley, sino según que estime que están en acuerdo ó en desacuerdo las Cámaras con el país; por lo cual, si éste en unas nuevas elecciones se muestra conforme con aquéllas, no ha lugar ya á interponer el veto. En Inglaterra, desde la Reina Ana no se ha hecho uso de la sanción, y, en realidad, ha pasado esa función á la Cá-

mará de los Lores. Por esto decía Salisbury que ésta se resistía á aprobar las propuestas de la de los Comunes, cuando abrigaba dudas de si respondían al deseo y á la voluntad del pueblo inglés, pero no en otro caso.

Que en la Edad Media tenía el Rey más poder que hoy. ¡Ya lo creo! Como que la evolución ha consistido en mermarlo hasta reducirlo á lo dicho más arriba. En el antiguo régimen el Rey tenía un poder tan solo intervenido, y cuando nuestros procuradores iban á pedir, contestaba como en Francia *le roi ¿avisera*. (*El Sr. Sánchez de Toca*: Me parece que está equivocada esta nota de su señoría. Yo dije que nuestra Constitución escrita reproduce textualmente el mismo derecho público que se usaba en la Monarquía ilimitada de la Edad Media, quizá recargadas las atribuciones del Rey, asemejándose más al del siglo XVIII.)

Pues *pro me laboras*; porque de ahí el carácter doctrinario de la Constitución vigente en España, y de ahí, en parte, que en vez de suceder lo que en Inglaterra, donde las *reformas silenciosas* han determinado la aparición del Gobierno de gabinete, el pleno establecimiento del régimen parlamentario, aquí ha sucedido lo contrario. Y no quiero hablar de lo que pasa en la práctica en cuanto á la conducta de los Gobiernos y de los partidos.

No se pueden tomar á la letra los preceptos constitucionales, como, por ejemplo, cuando dicen que el Rey nombra y separa libremente á los Ministros y que es el Jefe del Ejército, pues una y otra cosa no ha de poder hacerlas sino dentro de las exigencias que lleva consigo el régimen parlamentario, tal como resulta de la sana y sincera práctica del mismo, y no de la letra de la Constitución.

Yo he dicho alguna vez que España padece de dos enfermedades: tener muchos políticos de oficio, y ser un país poco político; al contrario de lo que sucede en Inglaterra y en los Estados Unidos, donde los políticos no son tan numerosos, pero donde el pueblo, que habitualmente se ocupa de sus negocios, cuando llega la ocasión se interesa de verdad en los asuntos públicos.

Se ha dicho que el Rey puede ser una garantía de la pureza

electoral. Creo que un Jefe de Estado podría deponer á un Gobierno que hiciera las elecciones como se hacen en España, siempre que lo hiciera desinteresadamente, no porque le fuera más simpática una ú otra política. En otro sentido, no sé cómo puede ser el Rey garantía de la pureza electoral.

Por último, decía el Sr. Sánchez de Toca algo que yo no entendí: que no ha dado el régimen un derecho nacional. (*El señor Sánchez de Toca: Que no ha resultado que la institución de derecho público de nuestro régimen parlamentario haya encontrado eco. Es decir, que el pueblo está ausente de las instituciones parlamentarias.*)

En eso estoy conforme, por desgracia, y nada más, Sr. Presidente.

El Sr. Sánchez de Toca: Desde el primer día en que se planteó esta discusión sobre la compatibilidad del *referendum* con el régimen parlamentario, apunté ya este incidente relativo á la situación personal del Rey en la obra de gobierno dentro del parlamentarismo. No es de extrañar que á este tema incidental haya venido á derivar ahora la controversia, pues es tema que, aunque incidental, resulta quizás más importante que el *referendum* mismo.

En cuanto quedó planteado el tema del debate por el Sr. Azcárate, advertí que sintiéndome conforme en la conclusión general que sentaba el Sr. Azcárate, en cuanto á la posible compatibilidad del régimen parlamentario y el *referendum*, en cambio difería completamente de su criterio en lo relativo á otras afirmaciones que, colaterales á este asunto, había sentado él mismo en cuanto á la institución real.

Era la principal de dichas afirmaciones la de que el régimen parlamentario tiene por esencia el dejar reducido al Rey á estas dos funciones: disolver las Cámaras y nombrar los Ministros; pues para todo lo demás en la obra de gobierno, según esta teoría, el Rey parlamentario debe resultar como ausente.

Mucho me llamó la atención oír la otra noche al Sr. D. Pío Gullón coincidiendo con esta opinión del Sr. Azcárate. Resulta, pues, que ésta no es una opinión singular del Sr. Azcárate, sino

que es profesada también por un correligionario en monarquía. Bien merece, por tanto, recogerse tal doctrina, pues ella entraña para todo el régimen parlamentario en general mucho mayor transcendencia práctica que el mismo *referendum*.

Ella, en efecto, implica, á mi ver, la anulación práctica del Rey dentro de los gobiernos parlamentarios; cuando, por el contrario, viene manifestándose hasta ahora por modo tan positivo que el régimen parlamentario sin el Rey vive mal, hasta el punto que cabe dudar si es practicable verdadero parlamentarismo sin poder real. El ejemplo de la actual República francesa no es muy abonable para contradecirlo, por todo lo que apuntamos ya acerca del modo de funcionar de aquella Presidencia, y á lo que habría que añadir bastante.

Mas si, á pesar de ello, todavía quiere denominársele régimen parlamentario, conviene de todas suertes consignar que ese es el único ejemplo conocido de República parlamentaria. Y que en todos los demás casos, cuando se ha querido vivir régimen parlamentario sin el Rey, se ha vivido tan mal, y que el parlamentarismo hizo bancarrota.

De modo que por la experiencia práctica acumulada hasta el día, el Rey resulta la pieza más principal de todo régimen parlamentario, sobre todo cuando la realidad impone un régimen parlamentario viciado; y máxime cuando el vicio del sistema consiste en no tener cuerpo electoral, ó tenerlo desconcertado ó huido de las urnas; pues entonces el Rey, como órgano de opinión, es más importante que los mismos comicios.

No cabe oponer á esta doctrina, ó más bien á esta realidad positiva, contradicción mayor que la de aquella otra teoría por la cual se proclama que, salvo el momento de tener que asomar la Corona para un decreto de disolución de las Cámaras, ó para separar y nombrar Ministros, el Rey debe ser un incógnito para que funcione bien el mecanismo parlamentario.

Tal teoría se sintetiza, en suma, en la fórmula de que *el Rey reina y no gobierna*, frase lanzada por Thiers como grito de guerra para el destronamiento de Carlos X, pero á la que no pudo acó-

modarse Luis Felipe, por resultar tan incompatible con el régimen parlamentario como con el régimen constitucional.

El sagaz Leopoldo I de Bélgica la interpretaba bien al advertir que con ella se reducía su oficio de Rey á que cuando los Ministros tuvieran mayoría se fuera él de paseo, y que cuando resultaran en minoría les mandara él á ellos á pasear.

Reducidos á tales oficios los Reyes parlamentarios, no tendrían de Reyes más que el nombre. Figurarían en las alturas como la *Simia in tecto, Rex fatuus in solido suo*, de las Sagradas Escrituras, ó como los de aquellos antiguos Mikados del Japón, á quienes, porque constase que eran vivos, mostraban una vez al año en plaza pública, sacándoles tan en alto y envueltos entre nubes de modo que las muchedumbres no les vieran más que las sandalias.

Pero semejante tipo de Rey, además de ser la antítesis de la institución monárquica, dentro del régimen constitucional es incompatible con el parlamentarismo.

El Sr. Azcárate apuntaba esta noche, cargándosele á la cuenta del doctrinarismo francés, que tenemos una Constitución escrita: debiera decir que tiene Europa Constituciones escritas, adulteradas por ficciones doctrinarias que dan al régimen político un sentido que la realidad de las cosas está rechazando.

Entiendo que hay en este supuesto una verdadera inversión de términos, pues dentro de este régimen las ficciones doctrinarias son las de la teoría parlamentaria en contradicción con el texto escrito en el articulado de las Constituciones.

Con efecto, una de las características más fundamentales del sistema parlamentario consiste en que para él es esencial el funcionar con doble naturaleza. Tiene dos caras; *es bifronte*, con doble legislación de derecho público.

La una es la *eácrita*, la propia de la Constitución; y la otra la de la teoría parlamentaria, desarrollada unas veces como elemento parasitario con hojarasca que oculta los preceptos de la ley, y otras como realidad más eficiente que la misma Constitución escrita. Y estas dos formas de derecho público actúan á la par, imponiéndose con alternada primacía, según á quien se dirigen.

Cuando sus magistraturas gobernantes se dirigen al pueblo, á las multitudes, la teoría parlamentaria parece desvanecerse, y lo que se presenta en primera-línea es el Soberano, conforme á la Constitución escrita. Y conforme á los textos constitucionales, continúa el Rey siendo, cual antes, el único poder gobernante en la Nación. Su potestad para gobernar por sí es legalmente tan plena y absoluta y omnímoda como en el antiguo régimen. En el Rey únicamente reside la potestad de ejecutar las leyes; él es quien las sanciona y promulga. Fuente de toda legalidad, dispensador soberano de todos los honores, de la gracia y de la justicia social; jefe de la administración y de las milicias, expide las órdenes, decretos é instrucciones para el cumplimiento de la ley, extendiéndose su autoridad á todo cuanto conduce á la conservación del orden público en lo interior y á la seguridad del Estado en lo exterior.

Para toda esta gestión de gobierno la Constitución no impone á la Corona más que un requisito, y es que al pie de la Real estampilla aparezca la firma de un Secretario de despacho con título de Ministro; pero conforme á la misma Constitución, el Rey nombra y separa libremente á tales Ministros, que se han de limitar á resolver si firmarán ó no lo que el Rey manda. Por consiguiente, en este particular los textos de la ley sientan hoy exactamente las mismas reglas y ficciones de derecho que el antiguo régimen, y la cuestión capital de gobierno para el Rey continúa reducida á los aciertos de su discrecional prudencia en la elección de Ministros; elección supuesta hoy tan libérrima como antes. Sin duda la ley actual añade que para el cumplimiento de los mandatos reales es indispensable la firma del Ministro; pero semejante formalismo no implica novedad, pues en las prácticas gubernativas de nuestra Monarquía no existirá tal vez rúbrica alguna de tradición más secular que esta de la Real estampilla refrendada por Secretario.

En suma, la Constitución escrita del parlamentarismo para comunicarle con el pueblo é imponerle obediencia confiere al Rey la plenitud de los atributos esenciales de la soberanía real en los

siglos XVII y XVIII, única comprensible todavía para la mayor parte de nuestros pueblos.

Y gracias á hablarle así al pueblo á nombre del Rey, y de habersele presentado en esta forma las instituciones del régimen parlamentario, han podido resultar accesibles para nuestras multitudes y ser acatadas por ellas.

Pero al lado de esta institución del derecho público puesto en leyes se desenvuelve otra como sutil interpretación teórica de la Constitución, por la cual el texto constitucional aparece como evaporado, y la regia prerrogativa sometida en la práctica á restricciones de hecho que no podrían expresarse jamás en texto constitucional sin que, *ipso facto*, quedara anulada la institución real ó se hiciera totalmente inservible.

Y cuando se trata de la relación del Rey con las clases gobernantes, con las Cámaras y con los Ministros, entonces, á diferencia de lo que ocurre cuando el régimen se dirige á las multitudes, la única institución de gobierno que se practica y ejercita es la parlamentaria.

Pero en ninguna de las dos formas de Constitución cabe ese Rey autómatá é intermitente que el Sr. Azcárate propone. Respecto á la Constitución escrita, no es menester insistir sobre lo que ya he indicado antes. La lectura del título VI de nuestra Constitución dice bien categóricamente, desde su mismo epígrafe *El Rey y sus Ministros*, que todo su articulado se limita á reproducir el derecho consuetudinario de la realeza y de las prácticas de nuestro antiguo régimen, y que en virtud de ello aquí el Rey constitucional moderno aparece con las mismas atribuciones que tenía Felipe II, y aun quizás con algunas más, pues en realidad las prerrogativas que ese título VI de la Constitución reconoce en el Rey se parecen más bien á las de Carlos III, Carlos IV y las de los peores tiempos de Fernando VII, con la única salvedad de ser ahora obligada la reunión anual de Cortes.

Lo propio podría decirse de las instituciones parlamentarias de las demás monarquías de Europa, pues todas tienen promulgados en esto, como copiándose al pie de la letra, los mismos

artículos constitucionales; y si hubiera de recogerse en ello alguna variante, el sentido más liberal y parlamentario de tales textos resultaría más bien á favor de aquellas Constituciones que, sin embargo, en la práctica consideramos como más autocráticas. Así, por ejemplo, la Constitución prusiana previene que todo *acto* del Rey haya de estar autorizado por un Ministro responsable, mientras que la nuestra, por el contrario, en este punto se refiere á los mandatos del Rey, que, para ser cumplidos, necesitan estar refrendados por un Ministro.

Así, pues, en cuanto á la Constitución escrita, el derecho público moderno de las naciones parlamentarias no ha hecho absolutamente nada más que corroborar y sancionar con las nuevas investiduras del derecho moderno lo que venía practicando tradicionalmente nuestra Monarquía.

Donde radica la transcendental innovación es en lo que vive etéreo, imponderable, apartado de textos legales y quizás sin que pueda llegar á escribirse jamás enteramente como precepto de ley. Y en la naturaleza de estos imponderables del parlamentarismo radica la principal explicación del por qué lo que más importa en el régimen constitucional es siempre lo no puesto en ley.

Pero entre estos imponderables de la teoría parlamentaria no figura el Rey, que reina, pero no gobierna. Por el contrario, la monarquía parlamentaria tiene por punto de partida el suponer, lo mismo que el derecho constitucional escrito, que el Rey es un factor fundamental del gobierno, y, las más de las veces, hasta el más principal.

Cierto que, á diferencia de lo que aparece en la Constitución escrita, según la cual el Rey es quien asume toda la función de gobierno y nombra y separa libremente á los ministros que son meros ejecutores del mandato que reciben del Rey, en la Constitución parlamentaria, por el contrario, el Rey y los ministros tienen otro carácter y funcionan de muy otra manera como co-partícipes del poder ejecutivo, pero unos y otros son elementos eficientes y *activus* en la gobernación.

Es manifiesto que en cuanto á la posición personal del Rey en

materia de gobierno se han producido con el nuevo régimen novedades muy de cuenta. Es lo más habitual en la historia que en la transición de una forma de Estado á otra, con traslado del asiento de la soberanía de un cuerpo á otro, quien actuaba de soberano en el Estado anterior no es ya en el nuevo más que una parte del gobierno. El gobierno parlamentario representa hoy en los elementos sociales y políticos y en la condición antigua de la soberanía una de esas transformaciones en que se producen otras modalidades de vida creadoras de nuevas formas de gobierno sobre las transformaciones de elementos descompuestos por la historia, á la manera que los elementos de la naturaleza se descomponen por la acción del tiempo y de las fuerzas geológicas.

Por efecto de esta transformación, el Rey, que actuaba en el régimen anterior como la representación única de la soberanía, y, por tanto, como el poder gobernante, puesto que el poder soberano es en todas partes el poder gobernante, resulta ahora en la condición de que la Corona, en lugar de personificar exclusivamente el gobierno, sea un cuerpo político en coparticipación de gobierno con otros cuerpos políticos.

Así, dentro del régimen parlamentario, al proclamarse que la soberanía reside en las Cortes con el Rey, no sólo se sienta un principio teórico, sino también un hecho positivo y una verdad legal del constitucionalismo que se vive. Es decir, que si antes el derecho público no descubría más soberano que el Rey, ahora la Corona y las Cortes son los dos cuerpos políticos que llevan la representación de la soberanía y figuran como los dos grandes poderes constitucionales, de quienes dependen todas las funciones y magistraturas de la gobernación.

Pero intermedio entre el Rey y las Cortes, y como órgano de enlace para el concierto y unidad de acción directiva de las dos fundamentales representaciones de la soberanía, figura un agente, al que la Constitución escrita sólo se refiere de un modo incidental, presentándole como mero intermediario, pero que, no obstante esta modestia de su investidura constitucional, es quien

lleva de hecho lo más eficaz de la soberanía, ó sea del gobierno. Este agente intermediario es el Ministro, ó, por mejor decir, el Consejo de Ministros, y mejor todavía el personaje que en nuestro antiguo régimen llamaban el privado, el valido, ó sea el Presidente del Consejo de Ministros de ahora, de quien ni siquiera hace mención la Constitución nuestra.

De modo que con el régimen constitucional modificado y transubstanciado por la teoría parlamentaria, el Rey aparece en condición personal completamente distinta para las operaciones de gobierno. En lugar de actuar como la causa primera de toda la gobernación y la entidad directiva que todo lo resuelve y determina por sí misma, mandando, prohibiendo, otorgando mercedes, no sirviendo al parecer los ministros más que para poner por obra (obedeciendo) lo que el señor manda, actúa principalmente como un poder copartícipe de soberanía. Y la función del ministerio consiste en concertar y ponderar la acción del Parlamento y de la Corona, á fin de que por la concordia de sus voluntades se produzca para las obras prácticas de gobierno la armonía de los grandes poderes constitucionales.

Mas aunque la posición personal del monarca, dentro del sistema parlamentario, resulte así completamente distinta de lo que establece el legalismo del régimen constitucional escrito, no es, como presupone el Sr. Azcárate, el personaje incógnito y ausente en toda operación de gobierno, sin más oficio que sellar y firmar lo que le proponen los ministros elegidos por el Parlamento, apéndice, en fin, meramente decorativo de la soberanía (*El señor Azcárate: El punto sobre la i*).

El Rey parlamentario no sería en verdad ni siquiera ese punto sobre la i si su obra en punto á gobierno se limitara en esto á la teoría del Sr. Azcárate. Pero, en fin, lo positivo es que dentro del parlamentarismo la función soberana del Rey tiene cometido bastante más alto. Aunque ni deba ni pueda gobernar por sí con la personalidad soberana establecida en las ficciones jurídicas de la Constitución escrita, actuando siempre detrás de la responsabilidad ministerial, constituye una parte activa, real y princi-

palísima del gobierno, y su poder de influencia continúa siendo en definitiva tan eficaz como antes.

Sin duda el precepto legal, imponiendo la condición de que el mandato del Rey necesita el refrendo ministerial para ser cumplido, ha transformado mucho el modo de ser de la institución; quédale, sin embargo, á la Corona una esfera de acción amplísima, y más eficaz quizás que la de la antigua acción directa, en la cual también el poder personal del Rey vivía de hecho entre tales ficciones que, aun cuando se fingiera entonces que el Rey lo hacía todo, en realidad hacía por sí mucho menos que lo que ahora puede hacer el monarca dentro de la mayor corrección del sistema parlamentario, que parte, por el contrario, de la ficción de que el Rey no hace nada por sí mismo, salvo nombrar ministros y disolver Cámaras.

Y ya sea que el nombramiento de ministros proceda principalmente de iniciativa de la Corona, ó bien por presión de las Cámaras (pues en esto tiene razón el Sr. Azcárate, por más que la Constitución declare que el Rey nombra y separa libremente á sus ministros, no caben nombramientos por capricho), una vez el ministerio constituido, su función más esencial consiste en representar á un tiempo ante la Corona y el Parlamento la concordia de los grandes poderes en que la Constitución personifica la soberanía. De modo que el Presidente del Consejo ante el Rey debe representar al Parlamento, y ante el Parlamento debe representar al Rey. Y así como ante las Cámaras el Gabinete debe recabar los asentimientos de la mayoría en punto á que la política que practica, las medidas de gobierno que aconsejan y las leyes que proponen son las más convenientes; también ante la Corona necesitan recabar iguales asentimientos y procurar que las confianzas del poder real y del Parlamento se sumen en el mismo concierto de pensamiento y acción de gobierno.

Y, naturalmente, así como esta obra requiere que el ministro no se presente con altanerías de soberbia ante las Cámaras, sino que ha de reconocer, por el contrario, que está en la obligación de pedir asentimiento para ello, discutir, transigir y recabar con-

fianzas. La misma labor le es indispensable ante la Corona. Por ello sí estaría muy fuera de lugar el ministro que ante el Parlamento rehusara proceder por persuasión, presuponiendo que no es ministro verdadero sino el que se impone con alardes de soberbia, cerrada á oír observaciones; no menos irracional resultaría que el ministro ante la Corona no se creyera ministro y gobernante de verdad sino mediante la irreverencia de alardes de soberbia, engreída en pensar que era rebajado su prestigio ante cualquier contradicción. El régimen parlamentario requiere para su funcionamiento constantes transacciones de prudencia política, y el Presidente del Consejo necesita actuar de continuo en las Cámaras y junto á la Corona como consejero y aconsejado, como sugeridor y como sugerido.

Y si es bien que se compenetre de los estados de la opinión parlamentaria, no lo es menos, y á las veces resulta aún más necesario, que se inspire en las indicaciones de la realeza y recoja y beneficie las grandes dotes de experiencia que por la naturaleza propia de su función, desarrollada con una perpetuidad que ningún otro poder constitucional puede dar con la claridad, espontaneidad, intuición y clarividencia que la Corona encuentra como inherentes á su misma institución ó acumulados al lado de ella (*El Sr. Azcárate: Al lado*). Por tanto, no está bien alardear de omnipotencia delante de la Corona, como tampoco ante el Parlamento, porque esto, además de insensata soberbia, constituiría una de las más graves faltas que cabe cometer dentro de un régimen de gobierno cuya condición más esencial de existencia consiste precisamente en que el Rey, las Cámaras y el Ministerio aparezcan en armonía de pensamiento y acción, que los lleve á una misma directiva del Estado.

Creo que con lo indicado va suficientemente razonado mi convencimiento de que, en contra de lo propuesto por la teoría del Sr. Azcárate, aun dentro de un régimen parlamentario normal, y hasta sobre pronunciamientos de un cuerpo electoral de constitución vigorosa, el Rey tiene una esfera de influencia directora amplísima.

No sólo en el orden social, donde su preeminencia es de tan imponderables virtualidades. También en el mismo orden político, la acción de la Corona representa con frecuencia, y sobre todo en determinadas materias de Estado, gravitación muy superior á la de las mismas Cortes. No es hora de que entremos sobre este particular en análisis de diferentes funciones de gobierno, en que por propia naturaleza tiene que preponderar el poder real. Baste apuntar, por ejemplo, que en las materias de política exterior, de relaciones internacionales y en aquellas otras en que aparecen tan compenetradas las preeminencias de la vida social con las funciones de la vida política, el Rey, por el hecho de su costumbre hereditaria para estas funciones y preeminencias del Estado, por el hecho de representar personificaciones de soberanía, inaccesibles á otras investiduras de poder constitucional, ofrecerá siempre á los intereses nacionales medios de acción é influencia, prestigios y seguridades y servicios de delicadezas y facilidades de negociación y trato que se pedirían en vano á los Parlamentos y á Gabinetes ministeriales.

Todo lo dicho basta para vislumbrar lo insensato que fuera pretender que el Rey, dentro del régimen parlamentario, viva como de incógnito, no asomando en las operaciones de gobierno más que en las ocasiones de tener que nombrar Ministros ó de disolver Cámaras.

En estas materias, lo que más importa á cada nación es hacer bien el balance del activo y pasivo de las realidades y fuerzas políticas que constituyen su haber hereditario. Sin duda la teoría parlamentaria representa hoy en este activo partida muy de cuenta; pero no es ella la más valiosa, y seguramente ella sola de por sí no es contrapartida bastante para contrabalancearlo todo.

A la hora presente, que impone á las naciones tan capital interés de Estado en hacer valer en su patrimonio aquellas partes de mayor precio para contribuir á los realces y preeminencias de su soberanía, no es muy razonable pensar que las monarquías instituidas con soberanía de las Cortes con el Rey, al hacer el balance de esta operación de realizar los valores activos y efi-

cientes de su haber hereditario encuentren ventajosa la fórmula de que el Rey reina, pero no gobierna.

Como conclusión de todo lo expuesto, no será necesario añadir que por cima de todas las estimaciones que alcancen las teorías parlamentarias, y aunque por sus predomios en la opinión se sobreponga á los preceptos de la Constitución escrita otras realidades aún más potentes, que ellas serán las que en definitiva determinen las preeminencias de los poderes constitucionales. Ni por un texto de ley constitucional, ni por una teoría parlamentaria cabe fijar la ponderación de los poderes.

Es en vano plantear *a priori* la pregunta de cuál ha de ser en el Estado, la fuerza de gravitación del Parlamento, del Ministerio y de la Corona. Cada monarquía, y dentro de ella cada generación, lo habrá de resolver á su manera, pues eso se determina en definitiva por el valer personal que por don de la Providencia, por hecho de nacimiento ó por circunstancias de la realidad histórica del momento represente cada uno de estos factores en sí mismo y con relación á los demás.

¿Es que se da un Parlamento como lo que ha sido la Cámara de los Comunes desde Lord Gray, con la organización de partidos como la que ha tenido Inglaterra durante todo el reinado de la Reina Victoria? Pues de sobra se comprende lo mucho que tendría que valer personalmente el Rey y sus Ministros para preponderar sobre tal Parlamento. ¿Se trata, por el contrario, de un Parlamento fraccionado en grupos, sin grandes disciplinas de partidos, sin jefaturas prestigiosas; en suma, sin los elementos esenciales para imponer ministerios? Pues de sobra también se comprende que en este caso, por poco que valgan el Rey y sus Ministros, concentrarán fácilmente en ese Estado poder superior al de las Cámaras.

Y así como la historia constitucional de Inglaterra durante el siglo último presenta el gran ejemplo práctico de las primacías que conquista una Cámara elegida por cuerpo electoral de vigorosa independencia y organizada con ejemplares disciplinas de grandes partidos, y asistidas por jefes y estadistas de extraordi-

narios prestigios, á su vez la creación del imperio alemán pone, á la inversa, de manifiesto de qué manera el poder parlamentario pasa á segundo término cuando la superioridad real de las dotes personales para la dirección del Estado se encuentran del lado de la Corona y de sus Ministros.

Por más que la Constitución escrita del reino de Prusia y la del imperio alemán presenten, como he indicado antes, en su articulado textos redactados con el sentido parlamentario más amplio, aquellas Cámaras intentaron en vano ejercitarlas primacías de iniciativa, dirección y efectividad de gobierno y nombramiento de Ministros que el parlamentarismo presenta como atribución esencial de los Parlamentos. A ello se sobrepusieron con incontrastable superioridad la Corona y su Canciller por la firmeza, fijeza y supremas dotes de Estado desplegadas en la creación de aquel Imperio.

De esta manera, á pesar de descartarse entre todas las Constituciones escritas aquel texto constitucional, como el más abierto al parlamentarismo, sin embargo, se ha producido allí muy á la descubierta un gobierno personal de Emperador, Rey y Canciller, extraño para el sentido del parlamentarismo de otras monarquías.

Bismarck hizo de esto reiterada explicación en sus discursos al Reichstag, entre ellos el más memorable, el que llaman su discurso *pro Corona*, en la legislatura de 1882. Resultaba en él de abrumadora é incontrastable realidad para los parlamentarios el mero recordatorio de las etapas por que hubo de pasar la Corona, resistiendo á una política parlamentaria sin sentido, en las posibilidades políticas de la gran empresa imperial. Recordábales los tremendos conflictos que hubo de afrontar contra el Parlamento, refractario á comprender que para tener unidad alemana el primer elemento indispensable era la reorganización del ejército. Recordábales que no fueran á Olmutz, porque el Rey se opuso á la política insensata del Parlamento; que no se malquistaran á deshora con Rusia, porque el Rey impuso su veto á la política de redowas parlamentarias en cuanto sonaban himnos polacos; que no riñeron á deshora con Austria, porque el Rey, en el asunto de

los Ducados, se negó á la ejecución de los acuerdos federales de la Dieta de Francfort, que reclamaban las mayorías del Parlamento; que, en suma, en todas las incidencias fué menester oponerse y resistir inexorablemente á las mayorías del Parlamento; y que, gracias á la firmeza inquebrantable del Rey para mantener é imponer su política en contra de la política proclamada por los parlamentarios, en términos de que á veces llegó la Corona á no contar más que once votos suyos dentro de las Cámaras, se logró por último el triunfo de la unidad de la Patria alemana con los esplendores de su Imperio.

Cuando la Corona y su Canciller pueden presentar enfrente de los Parlamentos balances de éxitos como los que constituyen la obra magna del imperio alemán, creado en el transcurso de una sola generación, de poco valen las teorías extralegales del parlamentarismo, ni aun los mismos textos de la ley constitucional, para determinar la ponderación de poderes.

La fuerza misma de los grandes sucesos que han transformado y sublimado al Estado subordinan cualquier ficción del derecho público é imponen la primacía en favor de aquel poder constitucional que pueda ostentar en su activo tales triunfos.

Así, después del desenlace glorioso de aquella epopeya, bastóle al Canciller la promulgación del memorable rescripto de 4 de Enero de 1882 para dar en el seno de las mismas Cámaras solemne enterramiento á las leyendas y mitos de aquel parlamentarismo. Limitábase el rescripto á hacer presente á los parlamentarios cuál es el tenor literal de los preceptos del derecho público consignado en el articulado de la Constitución. Notificábaseles que, en virtud de esos textos legales, al Rey y al Emperador corresponde la prerrogativa de dirigir como entienda más conveniente la política y el gobierno de la monarquía, y que todas las demás teorías que sobre esto haya producido el parlamentarismo son meras superfetaciones ideológicas y vegetaciones parasitarias, que en el reino de Prusia y en el imperio alemán no pueden tener eficacia en contra de lo que tan categóricamente consignan las leyes.

Sesión fiel martes 26 de Febrero de 1907.

El Sr. Chillón: Antes de recoger la alusión de que me hizo objeto el Sr. Sánchez de Toca, he de volver á insistir sobre la base de esta discusión, diciendo algo acerca del *referendum* mismo, porque la noche en que yo tuve á la vez la honra y el sentimiento de molestar á la Academia se hicieron, después que yo concluí, algunas observaciones que no han tenido por mi parte réplica alguna, y deseo, además, por las mismas dilaciones ó derivaciones que el tema ha sufrido, decir algo de lo que, después de todo, es el tema, el primer objeto y la base de esta discusión.

Sigo creyendo que el sistema parlamentario, cuya incompatibilidad con el *referendum* se examina, no es más que una ampliación, un desarrollo, un perfeccionamiento del sistema representativo. Entiendo, pues, que tratándose de un desenvolvimiento, de un progreso del sistema representativo, no debe éste perder sus caracteres fundamentales y su esencia, y que, por consiguiente, partiendo de un régimen de representación, han de conservársele todas las condiciones que le corresponden; y como entiendo que de entre ellas figuran en término importante la designación, la selección y la unión entre representantes y representados, que consiente á los primeros seguir todas las palpitaciones de los segundos, pero que les exige también que mantengan toda la autoridad y prestigios que su dignidad y su misión requieren; como considero que á los representantes y no á los representados toca el mayor estudio y la más fría y completa independencia de juicio, entiendo asimismo que el *referendum*, privando á los representantes de esa libertad, de esa autoridad, de esa confianza y esos prestigios, sin los cuales no pueden llenar su elevado cometido, es incompatible con el régimen parlamentario. En esto me mantengo, y digo que si á las cuestiones locales puede aplicarse alguna vez el aludido procedimiento, no así á las ordinarias, ni á las elevadas de política interior y exterior, ni, en general, á las arduas tareas legislativas, sin grave inconveniente y sin dejar

herido de muerte el sistema parlamentario, del cual soy amigo y defensor. Estos son mis puntos de vista, después de haber oído con verdadera atención, y alguna vez con veneración, las opiniones de todos mis compañeros, y sigo creyendo que para que los representantes de un país puedan con alteza de miras llenar sus delicados y complejos deberes, y para que tengan conciencia de su valor y responsabilidad, es necesario que no cuenten con que sobre todas las cuestiones importantes ha de volverse á la masa y á la multitud; para mí carece de preparación y de cultura bastante para resolverlas directamente, es decir, para restablecer ahora con frecuencia al gobierno popular de la plaza pública.

Dicho esto por lo que toca á la cuestión capital, vamos ahora á la alusión de mi intencionado y elocuente amigo el Sr. Sánchez de Toca. Entiende S. S. que una opinión del Sr. Azcárate, que yo acepté con respeto y con amor, y que todavía amplié con algunas consideraciones, es en mí extraña, y para él inadmisibile. Primero, y si no recuerdo yo mal sus palabras, decía el Sr. Sánchez de Toca que la limitación de atribuciones que nosotros atribuíamos, dentro del sistema imperante, á la Monarquía es incompatible con el concepto general que de ella tiene S. S., y muy señaladamente con las facultades y medios que textualmente otorgan al Rey las Constituciones, y especialmente la española, porque S. S. entiende que un Rey cuyas atribuciones consisten tan sólo en la facultad de disolver las Cortes y nombrar los Ministros es una incógnita, una figura sin criterio propio y sin vida, una especie de Monarca del Extremo Oriente, como el antiguo Mikado japonés —que ya no puede ser el moderno,— del cual sólo los muy despiertos y curiosos pueden percibir alguna vez las sandalias.

Se funda S. S., como digo, para estos juicios, en su concepto general de la Monarquía y en las atribuciones que le confiere la Constitución española en su título VI, si no me equivoco. No necesito recordar á los Sres. Académicos que este título VI, que es donde realmente se consignan casi todas las atribuciones de los Monarcas del antiguo régimen, en cuanto ellas pueden com-

prenderse en un título de una Constitución contemporánea, pugna, si aisladamente se le considera, no ya con muchos artículos, sino con títulos enteros del mismo Código.

Es indudable que se han mantenido en el texto muchas de las facultades que la Monarquía tuvo en otros tiempos, y se han omitido quizás otras de puro pero necesario prestigio, otras que nacen de la tradición y de la historia, ya porque no caben dentro de la sobriedad constitucional, ya porque se consideran como inherentes á la majestad que corresponde á la Monarquía, que no afectan de manera importante y directa al gobierno de los pueblos. Pero ya he dicho que hay entre las del primer grupo muchas que chocan con otras que en la misma Constitución figuraban antes. Viene la primera de ellas mantenida en uno de los artículos que determinan la responsabilidad de los Ministros, en el cual se dice que no ya ninguna pragmática, ningún decreto, ninguna Real orden merece, sin la intervención ministerial, la obediencia de los ciudadanos, y que además ningún mandato del Rey será válido si no viene refrendado por un Ministro; debiendo fijarse los Sres. Académicos en que mandato tanto significa como acto, porque un acto del Rey, si no se convierte en una orden, es meramente privado. Y esta cláusula es de tal importancia, que el mismo Sr. Sánchez de Toca, cuando después reservaba las facultades de los Ministros, dejaba ver á qué cantidad de poder han llegado dentro del régimen imperante.

Esta misma omnipotencia y la limitación que con ella de otros mandatos se crea, demuestra que las facultades eficaces, concretas y exclusivas del Monarca quedan bastante mermadas por esa sola indicación. Otra que S. S. hacía de pasada, y que me parece que merece más detenida mención, y el examen de todos las que á estas materias se consagran, es la que se refiere á la necesidad de que las Cortes se abran todos los años, á cuyo fin, no sólo se impone al Rey la precisión de verificarlo, sino que se exige también al Monarca convoque las Cortes nuevas en el mismo decreto en que disuelve las anteriores, para que sigan interviniendo en todos los asuntos, ejerciendo permanentemente su intervención,

su examen y su crítica, sin que haya para ellas cesación de poder. Demuestran ya lo bastante estos dos trascendentales preceptos para el que imparcialmente examina estas cuestiones, y me parece que pecaría de cándido si detuviera vuestra atención en la importancia que tales prescripciones ofrecen para el poder de los Soberanos. Pero, además, ¿no está entre los derechos concedidos á pueblos y ciudadanos el de no pagar contribución alguna que no esté votada por las Cortes? ¿No figura entre los deberes impuestos á los Gobiernos el que señala la responsabilidad de quien cobre ó recaude algo no señalado y comprendido en los presupuestos? ¿No está antes de todo esto (que ya significa mucho, porque no sin razón se ha dicho en Inglaterra que el que tiene los cordones de la bolsa es el que ejerce, yo diría comparte, la soberanía), no figura, repito, en primer término en la nuestra y en otras Constituciones el obligado respeto de la propiedad y del peculio particular?

Pues qué, ¿hubieran podido los Felipes de nuestra Casa de Austria contar, como hoy tiene que hacerlo todo Soberano, con el derecho concedido á los ciudadanos de emitir sus ideas, de asociarse, de reunirse, el de la inviolabilidad del domicilio; en suma, de los muchos consignados en el título I de la Constitución y de todos los que en Francia se llamaran derechos del hombre, que fueron conquistados por Inglaterra y luego sancionados y difundidos con mayor y más aparatosa solemnidad por la vecina Francia?

¿No significa todo esto un contrapeso enorme, cuando menos una variación, una limitación al poder monárquico? ¿Puede decir S. S., ni nadie, que cabe hoy hacer lo que Felipe II hizo, y no para satisfacer caprichos personales, de recoger el oro que venía en los galeones de la India, perteneciente á mercaderes y particulares, aun después de haberle manifestado sus Consejos de Hacienda y de Indias el escándalo que esto habría de producir en España y en América? ¿Se puede intentar algo de esto con las modernas Constituciones?

Creo que sólo merced á la flexibilidad de su ingenio ha podido

el Sr. Sánchez de Toca suponer que los Monarcas pueden hoy, por el texto de la Constitución, tanto como podían en tiempo de la Monarquía absoluta. Para mí es evidente que no sólo están limitadas sus facultades positivas y eficaces á aquellas que el Sr. Azcárate primero, y yo después, expuse de nombrar libremente á los Ministros y de cerrar las Cortes cuando tengan por conveniente, sino que, aun en la primera de esas facultades (ya he dicho cuáles son los límites de la otra), existen limitaciones, pues sin entrar en distingos innecesarios, aunque curiosos, entre la Constitución escrita y la interna, tengo por seguro que, como el mismo Sr. Sánchez de Toca indicaba, los Monarcas no pueden llamar hoy al poder á quien juzguen caprichosamente más conveniente. (*El Sr. Sánchez de Toca: Ni nunca.*) Antes, no sólo hacían esto, sino que los lanzaban violentamente, y contra la voluntad de su país, no sólo del poder, sino de la nación misma.

Pero continuando, para no extraviarme, diré que, lejos de ser caprichoso el llamamiento de los ciudadanos al mando, lejos de representar la privanza de un valido, palabra que creo haber oído á S. S. algunas veces, en lugar de ese favor que constituye el mérito principal de los Lerma, de los Olivares, de los Godoy y otros, tienen que acatar los méritos reconocidos por los demás, hasta el punto de que sería fácil encontrar personas que, sin merecer las simpatías de los Reyes, han subido al poder y han gobernado durante el tiempo que las circunstancias lo han aconsejado. Y aunque este es asunto en el cual no quiero ahondar, por su delicadeza, el Sr. Sánchez de Toca, que es tan perito en historia constitucional, con sólo recordar el reinado de la Reina Victoria hará memoria de un gran político que, en un momento dado, y por miras puramente patrióticas, faltó á las consideraciones que en mi sentir debió tributar, como Presidente del Consejo de Ministros de la Gran Bretaña, á aquella ilustre Soberana. Pues bien: aquel político cayó del poder real y del favor que disfrutaba, y, á pesar de que no le faltaban partidarios, aquellas fuerzas políticas, más despiertas y discretas que las de aquí, por de pronto no le ampararon, y pasó algún tiempo en la penumbra,

hasta que las circunstancias le impusieron y volvió al poder, no obstante la violencia que para la Reina pudiera representar su llamamiento, y en el poder estuvo y en él prestó grandes servicios á su país.

Entiendo, pues, que del Parlamento salen hoy los gobernantes, y que las dos atribuciones que quedan á los Monarcas constitucionales, y que son, en verdad, importantísimas, se hallan algo condicionadas, como me cupo también la honra de exponer la primera vez que molesté á la Academia. Pero ¿es esto decir ni suponer siquiera que verdaderamente, como el Sr. Sánchez de Toca decía, la circunstancia de ser los Parlamentos los que en gran parte gobiernan, y la de que de su seno salgan el criterio y las figuras de los Ministros, achique el concepto de la Monarquía constitucional? ¿Supone esto que yo deje de ser monárquico, ó que deba de considerármese como tibio ó heterodoxo, y, de todos modos, vitando? Dejo esto á vuestro juicio; pero me permitiré consignar que, en mi sentir, la Monarquía constitucional, lejos de ser cosa pequeña, representación mezquina propia de figuras secundarias, supone una misión altísima que requiere cualidades relevantes y un mérito superior é insuperable, que cuando se ejerce debidamente obtiene el respeto de los contemporáneos y con seguridad conquista los laureles de cuantos vengan después.

Lo que hay es que, como ha dicho un digno correligionario del Sr. Sánchez de Toca, que ahora se encuentra en posición conspicua, la tarea de reinar dentro de las naciones modernas no requiere ya iniciativas activas, permanentes, impremeditadas y continuas, que á las veces, cuando no se ejercitan con una superior extraordinaria discreción, comprometen mucho, sino que lo que reclama hoy es una vigilancia muy atenta, una atención ilustrada y permanente, cierta parsimonia, mucha habilidad y dominio de sí mismo: cualidades acaso de poco brillo, pero de valer superior y permanente, que á la larga empequeñecen á otras muchas y aventajan á casi todas. Con ser relativamente breve el tiempo que lleva de existencia el régimen parlamentario en Eu-

tancia esté en mayor proximidad, en íntima relación con cuanto es esencial, y borrados los motivos segundos, las razones secundarias, los intereses subalternos, subsistiendo sólo lo permanente y lo grande, ofrezca un verdadero estado ejemplar de soberanía en la cual todos se sienten representados, todos asistidos desde el solio.» Ya veis cómo cabe para los Reyes cosechar en el régimen parlamentario los más perfumados y más inmarcesibles laureles.

Pálido y confuso sería cuanto yo pudiera indicaros acerca de palabras tan entusiastas y terminantes. Con ellas declaro y confirmo mis opiniones, con respecto á las cuales solo en caso de extrema necesidad volveré á molestaros por que» estimando que aquí no nos proponemos sostener controversias, sino solo consignar y explicar ideas y convicciones, juzgo que ya quedan las más claras y repetidas y dejo, señores, de molestaros.

El Sr. Sánchez de Toca: Como se trata de una rectificación, me parece que para ella bastará con los minutos que quedan, tanto más, cuanto que, conforme lo indicado por el Sr. Qullón, no hemos de entrar en más controversias, y sí sólo puntualizar los respectivos puntos de vista.

No ha dejado de tener su simétrica habilidad el Sr. D. Pío Gullón al empezar indicando sobre el tema del *referendum* la abominación ó el terror pánico que le infunde la mezcla de plebes que con el sistema parlamentario produce el *referendum*. Era buena introducción para ir atenuando la crudeza que envolvía la otra tesis, de que, dentro del régimen parlamentario, el Rey no tiene más atribuciones que nombrar ministros y disolver Cámaras.

Los dos ejemplos de reyes parlamentarios que ha citado el señor Gullón: el de Leopoldo I de Bélgica y el de la Reina Victoria de Inglaterra, admirables modelos, en verdad, de ejercicio del poder real dentro de este régimen, son la mejor demostración de lo impracticable de la fórmula: *El Rey reina, pero no gobierna*. Esos dos grandes monarcas parlamentarios, al desempeñar sus funciones tuvieron buen cuidado de no limitarlas á nombrar ministros y disolver Cámaras, sino que, por el contrario, por ellos actuó de continuo el poder real con acción constante, como espí-

ritu vivo flotando sobre todo el reino. Pero esta acción la desempeñaron no haciendo nunca sino aquellos oficios que propiamente incumben á lo que sólo toca á la jefatura del Estado y que otro no puede ejecutar por ella, y ejecutando todo lo demás por medio de sus ministros, aunque actuándose con la influencia impersonal que requiere el parlamentarismo en las operaciones de todos y transmitiéndoles virtud participada, acudiendo con su poder y virtud á todas partes, y manifestándose, no como una persona ó una institución aislada, sino como el principio vital de un organismo, ó por mejor decir, como una misteriosa animación de todo el cuerpo político, pues esta es la manera con que tanto dentro del régimenparlamentario como del constitucional desarrolla hoy la monarquía, una efectividad de potencia y de dirección de gobierno superior á la antigua monarquía absoluta.

Tuvieron esos dos reyes clara intuición de los nuevos estilos de reinado que imponía la transformación del régimen constitucional por el sistema parlamentario. Poseyeron toda la clave de este dualismo del derecho público; comprendieron que la teoría parlamentaria es en sus monarquías el espíritu que actualmente vivifica la letra de las leyes constitucionales, y que letra y espíritu son hoy indivisibles é igualmente esenciales y que ambas piden observancia leal. Que de los textos constitucionales no se puede prescindir, puesto que ellos, no sólo son en definitiva mera reproducción del derecho real consuetudinario en el antiguo régimen, sino también premisas jurídicas fundamentales, sin las cuales no cabe ordenamiento de régimen monárquico; pues como nos decía la otra noche el Sr. Sanchez Román, en la construcción jurídica de un derecho público los principios toman fuerza de lógica incontrastable, de tal modo, que si no se atienden con el engrane de todas sus consecuencias, en lugar de ordenamientos de razón resultan confusiones inextricables. Decía el Sr. Sánchez Román: «El poderes uno». En teoría abstracta esto es incuestionable. Y por ello mismo se ha de añadir que en la monarquía real, si el Rey no es soberano, no hay posibilidad de construir el derecho público de la monarquía; pues como el poder es uno, no cabe dentro de

esa forma de gobierno más poder soberano que el suyo, porque en el engranaje teórico-jurídico de los poderes públicos únicamente puede denominarse soberano á aquel que no tiene superior que le pueda limitar; y mientras no se llega al poder que domina y contiene á todos sin ser dominado y contenido por ninguno, y que es por ello ilimitado ó limitado solamente por el que quiere limitarse á sí propio, no se llega á la soberanía.

Pero estos rigores dialécticos son principalmente filigranas de lógica en la teoría, pues en realidad, la soberanía se elabora de otra manera. Así la forma legal, escrita, de la constitución del Estado, resulta frecuentemente en desacuerdo con la substancia real de la soberanía que actúa de hecho en la directiva del gobierno. Bajo la múltiple y compleja acción de los factores más heterogéneos, el poder resulta en perpetua operación de transformaciones y trasposos; y cuando la construcción jurídica puesta en leyes presenta inflexibilidades que la hacen irreductible para adaptarse á una nueva forma ó á nuevo trasposo impuesto por las renovaciones de los estados sociales ó de los estados de opinión, el más fuerte se sobrepone en definitiva á la soberanía que resulte mantenida sólo por ministerio de ficciones del legalismo escrito. Pero á la vez, en tales trasposos de la soberanía á manos del más fuerte resulta también que el más fuerte nunca lo es bastante para ser definitivamente el amo, si no transforma la fuerza en derecho y la obediencia en deber.

En cuanto á estas elaboraciones de la soberanía dentro de la realidad, la principal diferencia entre el antiguo régimen y el actual estriba en las premisas cardinales de los estados de legalidad y de la opinión que les sirven respectivamente de punto de partida.

En el antiguo régimen, los estados de opinión de la clase gobernante como de las plebes, partían de la incontrovertida premisa de que el Rey lo había de gobernar todo y dirigirlo y disponerlo todo por sí. La imaginación de todas las clases estaba de tal manera rendida á este convencimiento, que todas á una pedían al cielo, como una de las mayores venturas públicas, que el Rey

governara sin ministros y fuera su propio ministro. Y esto com-
penetró tan hondamente en la conciencia de nuestros pueblos, y
se ha transmitido con tales arraigos de generación en generación,
que aun hoy inmensa muchedumbre de nuestro pueblo vive toda-
vía en esto, como en los siglos XV y XVI. Así, incluso el actual
régimen parlamentario no ha podido nacer sino presentándose en
las leyes constitucionales con las exterioridades de consagrar al
pie de la letra el derecho consuetudinario de la Monarquía, y no
ha podido encontrar acatamientos de las muchedumbres entre
nuestras clases populares sino porque creyeron los pueblos que
así lo mandaba el Rey.

En el régimen moderno, los estados opinión que prevalecen
entre la clase gobernante parten, por el contrario, de la premisa
de que el Rey debe actuar como providencia oculta detrás de la
cortina de sus ministros. Pero por lo demás, en la Monarquía
española, lo mismo que en las de toda Europa, sean ó no parla-
mentarias, la construcción jurídica teórica del derecho público de
los Estados parte del supuesto de que el soberano es el Rey y que
todo el poder ejecutivo es personal y exclusiva prerrogativa suya,
siendo los ministros meros ejecutores de lo que él dispone.

Merecen especial rectificación algunas consideraciones que el
Sr. Gullón ha apuntado respecto del sentido y alcance de las
Constituciones escritas del constitucionalismo moderno. Conviene
en primer término, tener muy en cuenta cuál es la parte ver-
daderamente esencial dentro de estas Constituciones. Esta consis-
te, á mi ver en la organización de los poderes públicos y de las
magistraturas que los han de ejercitar. Les cuadran por completo
los términos con que Aristóteles dejó formulada su clásica defini-
ción, diciendo que auna Constitución es lo que determina, con re-
lación al Estado, la organización regular de todas las magistratu-
ras, sobre todo de la soberana; y como la magistratura soberana
es de ordinario la que gobierna, el poder soberano y la Constitu-
ción vienen á ser de hecho cosas idénticas.» (Como en este mo-
mento cito de memoria esta definición, temo incurrir en error de
palabras, pero estoy seguro de su concepto fundamental.)

Digo, pues, que la organización de las magistraturas que han de ejercitar los poderes públicos, y singularmente de las atribuciones de la magistratura soberana, es la parte verdaderamente esencial de una Constitución escrita. Ciertamente que las Constituciones modernas contienen además otros capítulos muy importantes y trascendentales, pero lo que propiamente determina la condición de la soberanía y la Constitución del Estado son los artículos que entran de lleno en la finalidad de la definición aristotélica.

La organización de los poderes públicos y la constitución de la magistratura soberana no resultaría alterada substancialmente por el hecho de que las demás partes se hubieran promulgado separadamente y no formaran cuerpo con la Constitución.

El Sr. Gullón citaba el capítulo de los derechos individuales como una de las grandes superioridades del parlamentarismo moderno, dando á entender que esa parte es como piedra angular del régimen.

¿Es un bien, ó un mal que los preceptos relativos á los derechos individuales y sus garantías se contengan, á estilo de nuestras Constituciones, dentro de un capítulo de la misma Constitución, en vez de figurar en ley separada, que fuera aun más intangible si cabe?

He aquí una cuestión bastante más compleja de lo que parece á primera vista. No la he de tratar por ahora; pero por descontado; y á pesar del himno que el Sr. Gullón ha entonado en panegírico de la manera con que en las Constituciones del parlamentarismo europeo se proclaman los derechos del hombre, tengo que decir que esta manera de proclamar los derechos del hombre al estilo corriente en las Constituciones parlamentarias de Europa representa un gran atraso, debiera decir retroceso, cuando se pone en parangón con las formas más positivas de garantizar y amparar contra el mismo gobierno los derechos individuales en su doble aspecto de inmunidades políticas y de derechos personales, tal y como figuran en la Constitución de gobierno congressional y presidencial de los Estados Unidos.

En este particular, aquella institución de gobierno presidencial aventaja extraordinariamente á nuestros gobiernos de parlamentarismo europeo. Pero en fin, el tratar de ello nos llevaría á una digresión ahora impertinente. Si me he referido á ello, ha sido no más que para apuntar al Sr. Gullón el contraste de inferioridad en que su teoría sobre los derechos individuales resulta al compararse con... (*El Sr. Gullón* pronuncia palabras que no se perciben.—*El Sr. Sánchez de Toca*: No he entendido bien la interrupción. — *El Sr. Gullón*: Decía que, como el Sr. Sánchez Román, creo que el sistema parlamentario ha encajado dentro de la Monarquía.) Por lo visto no he debido explicarme con la debida claridad, pues esta observación que articula el Sr. Gullón en nada se relaciona con la cuestión que ahora estaba planteando.

Decía que el capítulo de los derechos individuales, tal y como se consigna en nuestra Constitución, que es una de tantas del tipo de la promulgada en Francia en 1830, nada tiene que ver con las esencias del régimen parlamentario. Sostengo que, aunque no existiera ese capítulo I de nuestra Constitución, tendríamos régimen parlamentario, pues dicho régimen no depende de que la Constitución comprenda ó no ese título. Me parece, sí, ventajoso que las inmunidades con que ampara contra el mismo Gobierno á los derechos individuales y á los derechos personales de la libertad civil de la personalidad humana, estén consignados en una ley constitucional, es decir, expresamente consagrada y protegida por el Estado como algo distinto y superior al Gobierno; pero con ello no me pronuncio en este instante, respecto á las conveniencias de que estas declaraciones de derechos é inmunidades personales de la ciudadanía figuren encuadradas con la misma Constitución que establece la organización de los poderes públicos. Y añado que la forma en que se enuncian los derechos del hombre en nuestras Constituciones europeas es muy defectuosa en cuanto á las garantías de los mismos derechos comparadas con las que tienen en el derecho público de los Estados Unidos, donde, á pesar de no tener régimen parlamentario, sino la forma Congresional ó Presidencial, la garantía en los derechos individuales, en su doble as-

pecto de inmunidad y de derechos positivos personales de la libertad civil y política de la ciudadanía, está asegurada de tal modo que ni el Gobierno mismo puede legalmente menoscabarla.

Procede esto fundamentalmente de que dentro del régimen parlamentario el Parlamento actúa como una parte del Gobierno, si es que en definitiva no resulta siendo el Gobierno mismo, en lo cual, sin darnos cuenta de ello, venimos á suponer que el gobierno y el Estado son una misma cosa, llegando á imaginar que lo que hace el Gobierno lo hace el Estado. Pero el Estado, por el contrario, desempeña otras funciones más trascendentales que el Gobierno; de modo que es el único que podría intervenir con eficacia de legitimidad legal en cuanto á condicionar constitucionalmente los derechos individuales. Y en la Constitución de los Estados Unidos, así como también en parte en el régimen constitucional del Imperio alemán, el Estado ampara los derechos individuales contra el Gobierno Federal y contra las mismas legislaturas de los Estados de la Federación, constituyendo esto una de las más cardinales diferencias entre la gran Constitución americana y el texto constitucional escrito que sirve de base á nuestros parlamentarismos. (*El Sr. Azcárate*: La actual del 76, sí; pero no la del 69). Aunque la Constitución del 69 resulta en esto de los derechos individuales con criterio más amplio que la actual nuestra, ella, sin embargo, adolece de la misma deficiencia que iba apuntando. Vea el Sr. Azcárate en el último capítulo del libro de Burgess *Soberanía y Gobierno*, la comparación que hace en cuanto al régimen de la declaración de derechos en unas y otras Constituciones.

Por lo demás, la declaración de derechos individuales en la Constitución de 1869.. (*El Sr. Azcárate*: Está por cima de la ley). No, que la hace legible, mientras que en los Estados Unidos resulta ilegible por las legislaturas de los Estados é inmodificable por el mismo Gobierno Federal. De modo que, aun cuando reconoce en este punto una superioridad en la Constitución de 1869, ella dista, sin embargo, de estar al nivel de las garantías que presta la Constitución americana; y debo advertir, de pa-

sada, la extrañeza que me produce el que, entre los mismos que me parecían apologistas del sentido de los derechos individuales, tal y como se definían en nuestra Constitución de 1869, se declaren ahora corrientes de liberalismo y radicalismo en contradicción con ese sentido.

Pero vamos al asunto principal de la presente rectificación: La Constitución parlamentaria no nace de eso, sino de las interpretaciones prácticas que se den á los capítulos constitucionales relativos al Senado y al Congreso, y á lo referente al título VI, que determina la organización y atribuciones del poder ejecutivo.

Y mi tesis en este punto consiste en afirmar que, si se cumple y practica tal y como está escrito el texto de la Constitución, no hay régimen parlamentario. Como la ley escrita tiene, al menos en primeras apariencias, una potencia de realidad más incontrastable que todas las teorías de comentaristas sobre textos jurídicos, no hay duda de que si los poderes constituidos, por un conjunto de circunstancias, ya sea por el desarrollo de los sucesos históricos, ó por necesidades de Estado ó por el valimiento personal de los gobernantes, ó por lo que fuera, tuvieran, con razón de Estado suficiente, que acudir al texto escrito de la Constitución en preterición y aun en contradicción de la teoría parlamentaria difusa, el poder de realidad del texto legal es elemento de mucha consideración para aventajar la posición del gobernante; y en trances tales, para quien tiene la responsabilidad de la directiva de una nación es de inmensa fuerza el tener de su parte un texto legal, categórico, incontrovertible, y el poder acogerse á ese texto diciendo: «A esto estoy atendido, y á ello me atengo mientras tenga que realizar estas necesidades de Estado».

Esto es lo que ha pasado en Alemania. Allí, para asentar los cimientos del nuevo Imperio, Guillermo I, y su Canciller, dieron verdaderos golpes de Estado al régimen parlamentario; pero siempre cumpliendo al pie de la letra la Constitución.

Bismarck, fundándose en la gran empresa de Estado cuyas posibilidades entreveía él más claramente que ninguno de sus con-

temporáneos, llegó á sobreponerse á las mayorías é impuso el principal instrumento de tal política, que es el Ejército, y logró, mediante desarrollos diplomáticos y demás combinaciones de política interior y exterior, conseguir el resultado que se proponía, diciendo luego: «Yo sólo he sido un ejecutor de los pensamientos del Rey». Su posición resultaba legalmente incontrastable cuando contestaba á sus opositores: «Con arreglo á nuestra Constitución en Prusia, el que manda, el que nombra y separa los ministros, es el Rey; y para mí la teoría parlamentaria es extralegal y parasitaria: lo positivo y legal es lo que está escrito».

Pero ¿quién puede usar é imponer la arrogancia de tales afirmaciones? Claro es que sólo el estadista que ha logrado éxitos como los de aquel Canciller, después de haberse congrasado por espacio de un cuarto de siglo con éxitos deslumbradores á semejante empresa política. Pero fuera de estas razones superiores de Estado, el régimen parlamentario, posesionado de los estados de opinión de la clase gobernante, desarrolla realidades tan potentes, que ellas, de por sí, transforman el espíritu de la ley constitucional. Y no cabe dudar que la realidad de estados de opinión contemporánea, respecto al régimen parlamentario, es que en estas monarquías hay que vivir en perpetuas transacciones de prudencia política, para que se produzca aquella armonía de los grandes poderes constitucionales casi equilibrados, indispensable para obras de gobierno en las que las Cortes y el Rey resulten en unidad de pensamiento y acción. Esa es la esencia del parlamentarismo.

Pero de esta necesidad, de que el Rey dentro del régimen parlamentario tenga que gobernar entre perpetuas transacciones y actuando siempre detrás de los ministros, ¿cabe acaso inferir que resulte heterodoxa la proposición de que también dentro del parlamentarismo el ser Rey quiere decir regir y gobernar? ¿Es siquiera practicable dentro de este régimen de gobierno que el Rey se reduzca sólo á nombrar ministros, eliminándose acto continuo del campo político y no volviendo á aparecer por la zona polémica sino cuando han derribado á los ministros sobre los cuales

tira al blanco la oposición parlamentaria, y sea necesario presentar á los parlamentarios otros personajes ministeriales, sacados de entre el surtido del personal político?

Con sólo enunciar la pregunta, resulta contestada en el acto por el buen sentido. Constituiría, en efecto, el parlamentarismo la mayor de las aberraciones si supusiera reducir á esto el oficio real y la relación del Rey con sus ministros. Lejos de requerir el parlamento que el Rey, después de haber nombrado á sus ministros, no trate ya con ellos de asuntos de política y gobierno ni se acuerde ya de ellos hasta que le derriben el ministerio, impone, por el contrario, entre el Rey y el ministerio y cada ministro comunicación muy íntima y constante. Desde que queda constituido un gabinete hasta que cae para ser sustituido por otro, entre el Rey y el ministerio, no sólo se desarrolla en el secreto de la Cámara real, sino también en los más aparatosos escenarios de la vida social y política una operación continua de consejo é influencia recíproca de acción sugestionadora y de acción sugerida.

Y esta comunicación la requiere el parlamentarismo tan íntima, que para ello, dentro de este régimen de gobierno, la Presidencia del Consejo de Ministros es siempre reservada al mismo Rey; y para ello también lo más importante en las relaciones del gabinete y de cada uno de los ministros con la Corona, se desarrolla en el terreno más confidencial, al efecto de que la acción de recíproco convencimiento y mutua influencia entre el Rey y sus ministros se efectúe con mayor espontaneidad y más decisiva eficacia; pues de lo que en definitiva se trata en despachos y Consejos entre el Rey y sus ministros, es de comunicarse recíprocamente pareceres, juicios y consejos, por los cuales se determina el convencimiento y la resolución de su conducta.

A la inversa de lo que acontece en la comunicación con la Corona: las relaciones de los ministros con las Cámaras tienen la solemnidad de los discursos y del debate público. Pero en definitiva, en los diálogos reservados del ministro con el Rey, como en los debates solemnes de las Cámaras, de lo que tratan el Rey, los ministros y el personal de las Cámaras es de convencerse unos

á otros y de conseguir el mayor número de asentimientos para constituir las satisfacciones de opinión y las sumas de confianzas y conformidades que son indispensables para este modo de gobernación.

Por todo ello, así como ante el Parlamento no cabe para un ministerio incurrir en mayor imprudencia y torpeza política que la de manifestarse en jactancias de altanería y soberbia, que pide votos y no consejos, no sería menor la inconveniencia y torpeza política del ministro que alardeara ante el Rey pretensión de dar y no recibir consejos.

Y con las prácticas establecidas por el régimen parlamentario para la relación del Rey y de sus ministros y los modos de tratar entre ellos los negocios de Estado y comunicarse recíprocamente sus pareceres y consejos, es manifiesto que la Corona, dentro del régimen parlamentario, tiene sobre las operaciones del reinado medios de producir las satisfacciones de opinión pública y medios de influencia sobre los ministros muy superiores á los de la realza en el antiguo régimen.

Uno de los aforismos de Estado en la monarquía antigua es que el Rey, para la libertad de los pareceres, no presidiera sino muy excepcionalmente Consejos, y que en ningún caso adelantara su opinión. Va, en efecto, gran diferencia entre tratar en la Cámara Real materia de Estado exponiendo el ministro las razones que abonan su parecer, y exponerlas en trato de igual á igual.

Muy extraordinario ha de ser un estadista, ó de muy escaso valer personal el Rey, para que el ministro sea capaz de discutir en la intimidad del despacho ó del Consejo del Gabinete ante el Rey con la misma soltura de espíritu, vigor de razonamientos y viveza de controversia que en su propia oficina ministerial ó delante del Parlamento. Si surge algún punto dudoso (y en política cuanto más importantes, graves y complejas son las cuestiones, tanto más abundan en ellas los puntos de duda é incertidumbre de conducta), el criterio del Rey parecerá de ordinario el más acertado, por lo mismo que los argumentos en favor de la opinión real se formulan con más firmeza, y todas las razones opues-

tas pierden mucho de su fuerza por la moderación, atenciones y respetuosa timidez que requieren allí la contradicción.

Y es natural que tal suceda, pues ocurre así en la práctica corriente hasta en las relaciones más ordinarias de la vida. A diario advertimos que, aun en ministros de excepcional autoridad, al personarse como meros visitantes en el despacho del ministro en ejercicio, aunque sus particulares relaciones fueran de íntimo compañerismo, se produce, sin embargo, entre ellos en aquel acto situación muy diferente para el trato de la que tuvieran por habitual fuera de cargos oficiales.

Con mayor motivo, y en muy otra escala, acentúase esto en las relaciones de los ministros con la Corona, así como en la comparecencia de los ministros ante el Parlamento. Sobrado frecuente suele ser por ello el caso de ministros y ministerios encogidos é intimidados ante las oposiciones parlamentarias; y bien se puede decir que: ministro capitulando fácilmente en las Cámaras ante un discurso de oposición, será probablemente personaje aún más dispuesto á capitular en la Cámara Real.

Contra estas realidades prácticas de la naturaleza humana, constantemente comprobadas en las más ordinarias incidencias de la vida, fuera extraña aberración pretender que el régimen monárquico parlamentario haya de tener por base que el Rey sea un funcionario intermitente, que no asome en las operaciones de gobierno, sino en el momento preciso de nombrar ministros, desapareciendo luego para quedar en completo incógnito hasta que se presente una nueva ocasión de nombrar otros ministros. Si en esto consistiera el parlamentarismo, jamás la monarquía hubiera podido encajar en semejante régimen de gobierno. Y precisamente porque el sistema parlamentario se asienta en otras bases muy distintas, es por lo que la monarquía ha podido tan de lleno y admirablemente con él.

Cae, pues, por su base la observación que al interrumpirme formulaba antes el Sr. Gullón.

Pero advierto que, sin darme cuenta, es pasada la hora, y hago aquí punto final.

Sesión áel martes 5 de Marzo de 1907.

El **Sr. Azcárate**: El Sr. Sánchez de Toca, en los días pasados, nos hizo una admirable metafísica política en sentido doctrinario al examinar la Constitución vigente en España. Claro es que estamos conformes en que el régimen parlamentario no está escrito en ninguna parte, y por eso en este punto no basta comparar Constitución con Constitución.

En cuanto á las referencias que hizo S. S. á la Constitución del Imperio alemán y á la de Prusia, no fué un accidente ni una ocurrencia de Bismarck la conducta que observó en los años 1860 al 1874 cuando se puso enfrente del Parlamento. Lo que él dijo fué que el régimen parlamentario era una cosa buena sólo para Inglaterra.

La diferencia entre el régimen representativo y el parlamentario está en eso que no está escrito en ninguna parte; pero mediante lo cual se han sacado las últimas consecuencias del principio de la soberanía nacional, en cuanto, mediante el Parlamento, el pueblo se gobierna á sí mismo, lo cual no ocurre en el representativo.

Además, el Sr. Sánchez de Toca, en su tendencia á enaltecer el poder real, hablaba del Emperador de Alemania como si fuera soberano, y no es así. Discuten mucho los tratadistas de aquel país sobre dónde reside la soberanía, si en la Dieta, si en el Consejo federal, si en los Gobiernos de los Estados confederados, y sólo uno atribuye el carácter de soberano al Emperador. Es más, en la Constitución de la Federación del N., no se le llama Emperador, sino Presidente. Y nótese la diferencia entre la Constitución de Prusia y la del Imperio, pues mientras la primera dice que el poder reside en las dos Cámaras y en el Rey, en la segunda se dice que en la Dieta y en el Consejo federal, sin nombrar al Emperador. Y el influjo que éste tiene consiste en la circunstancia de tener Prusia en el Consejo federal 17 votos.

En cuanto á lo que decía S. S. de la Constitución que hoy rige

en España, séame permitido decir que cuando se estaba discutiendo, escribí un libro encaminado á oponer á la Monarquía doctrinaria que de ella surgía el tipo de una Monarquía democrática, de donde resulta que estamos conformes el Sr. Sánchez de Toca y yo, sólo que para mí son defectos, y son excelencias para S. S. Por eso mismo doy mucha importancia á la Constitución cuando se trata de nuestra política, pues lógicamente puede dar pretexto al Gobierno personal la afirmación de compartir el Rey con la Nación la soberanía, como resulta de la fórmula con que se encabeza la Constitución actual y se encabezaba la de 1845; á diferencia de 'as de 1812 y 1869, las cuales mal podían ser sancionadas por el Rey, cuando de ellas sólo derivaba éste su poder Pero ¿es que va S. S. á negar que ya quien ejerce el poder soberano es la Nación, á desconocer los avances indubitables de la democracia?

Citaba S. S. al escritor norteamericano Burgess, el cual, en un libro, que no me cansaré de celebrar, estudia la organización política de los Estados Unidos, de Francia, de Inglaterra y de Alemania, y dice que los cuatro países son democráticos, consistiendo la diferencia entre ellos en que en Francia y en los Estados Unidos se ha desenvuelto en órganos adecuados, mientras que en Alemania y en Inglaterra han servido los antiguos á causa de su flexibilidad.

Pues bien, de todo esto prescinde el Sr. Sánchez de Toca siempre que habla. Por ejemplo, cuando nos decía que los Ministros actuales son como los validos del antiguo régimen. Claro es que si tomamos como tipo del régimen parlamentario el de España, se podrá decir lo que se quiera; pero precisamente la característica de aquél es la aparición del *gabinete*, y por eso se le da también el nombre de *gobierno de gabinete*, y ha consistido la novedad en la distinción entre el poder ejecutivo y el del Jefe del Estado, pasando á aquél muchas de las funciones ó facultades que éste tenía y en la imposición al mismo de Ministros que tengan la confianza del Parlamento. Así, aunque las leyes inglesas atribuyen al Monarca catorce ó dieciséis atribuciones, por virtud de la apari-

ción del *gabinete* han pasado á él la mayor parte de ellas, y hasta para nombrar Ministros tiene que designar aquellos que cuenten con el apoyo de la Cámara de los Comunes.

Citaba S. S. como ejemplo de gobierno personal el de la Reina Victoria. ¡Pero si sólo una vez se la ocurrió hacer algo que pudiera decirse que tuviera tal carácter, cuando se trató de la cuestión del título de Emperatriz de las Indias, cosa que después de todo importaba muy poco, y fué censurada en la prensa y en el Parlamento! Precisamente las últimas etapas del régimen parlamentario, por virtud de las *reformas silenciosas* de que habla Freeman, han tenido lugar durante su reinado.

En Inglaterra el régimen parlamentario ha logrado su completo desarrollo, por virtud del cual ya no existe allí aquel Gobierno mixto de que hablaba Montesquieu. El Rey, como decía Macaulay, después de la revolución de 1688 no es soberano, es un funcionario como otro cualquiera. En cuanto á la aristocracia, tan prepotente en otro tiempo, basta tener en cuenta que la Cámara de los Lores ha venido de hecho á ejercer tan sólo un veto suspensivo, facultad que no la ejercía el Monarca desde la Reina Ana; y ahora mismo se está tratando de la reforma aquella, porque no puede el pueblo inglés tolerar que deseche, por las cuatro quintas partes de votos, un proyecto de ley aprobado por las cuatro quintas partes de la de los Comunes; por eso el Marqués de Salisbury dijo, á propósito de la reforma de Irlanda de Glasdstone, que si el pueblo inglés la quería, se haría.

Precisamente, de los dos principios que indica Montesquieu como característicos de la Constitución inglesa, el de los Gobiernos mixtos va decayendo, y el de la división de poderes ha ido perfeccionándose, habiendo llegado, con la aparición del *gabinete*, á distinguir el poder del Jefe del Estado del ejecutivo, única distinción que quedaba por hacer en contraposición de la absorción de todos por el Monarca en el régimen del absolutismo.

Habló también el Sr. Sánchez de Toca de la actitud respectiva de los Ministros en las Cortes y en el Palacio Real, diciendo que se debe tener á la vez la confianza de éste y de aquéllas. La de

las Cortes es natural é imprescindible en el Gobierno parlamentario; pero la confianza del Monarca, ¿en qué sentido? ¿En el de que el Gobierno haga una política que sea de su gusto? Eso no puede ser, porque conduciría al *Gobierno personal*. Sí, en el sentido de que el Rey estime que aquellas Cortes que prestan su apoyo al Gobierno están de acuerdo con la opinión del país, para en otro caso disolverlas. De otro modo, me permito proponer á Su Señoría la solución de este problema á que aludí el otro día cuando dije que es más peligroso ese sentido en una Monarquía que en una República, porque en ésta al fin y al cabo el Presidente dura cuatro años; pero, pudiendo durar aquélla muchos, ¿es que el Rey va á variar de política personal con cada Gobierno, ó es que va á inspirarse en una misma, sea la que quiera la situación política del país? Limitadas las funciones del Rey á lo que he dicho, como consisten en suma en servir al país haciendo que éste se gobierne á sí mismo, eso ya lo puede llevar á cabo de un modo permanente, porque es siempre lo mismo. Así, el Rey debe sostener á su Gobierno en el poder, aunque le parezca mal su política, si estima que él tiene la confianza de las Cortes y éstas las del país. Por eso, en el libro á que aludí antes decía yo lo que tiene de común el régimen doctrinario con el cesarista, en cuanto el *Gobierno personal*, claro y franco en éste, resulta en aquél encubierto.

Dicen las Constituciones que el Rey es irresponsable y que responden los Ministros, lo cual es muy natural cuando se trata de tantos Reales decretos y Reales órdenes como publica en la *Gaceta* el Poder ejecutivo en el ejercicio de sus propias funciones; pero si se trata del nombramiento de un Ministerio ó de la disolución de las Cortes, no hay más que ver lo que pasa, y es que, aun cuando se vede en la prensa y en el Parlamento discutir los actos del Rey, en el hogar, en la plaza pública, en todas partes se discuten, y con habilidad también en el Parlamento y en la prensa; de otro modo, se daría el absurdo de que un Ministro saliente respondiera del nombramiento, por él refrendado, del entrante, que representara una política contraria á la suya. Esto,

aparte de que ya Napoleón dijo que la irresponsabilidad de los Monarcas tres veces se había desvanecido en Francia al fragor de las revoluciones.

Otra diferencia entre el antiguo y el actual régimen es que no cabe comparar los bandos de entonces con los partidos políticos de ahora. Aquéllos eran el medio de ganarse la voluntad del Jefe del Estado para llegar al poder; y éstos no son en la política moderna un accidente, sino algo esencial, el único modo de que las distintas direcciones de la opinión pública se determinen en aquellas corrientes que han de presidir á la marcha de los negocios públicos. Y, sin embargo, yo sólo sé de una Constitución que hable de los partidos políticos. Digo esto como una prueba más de que hay que atender á la práctica y no tan sólo á la letra de la Constitución.

Bien sé que se cita como ejemplo á Italia, donde, con una Constitución que viene á ser una carta otorgada, se ha extendido el régimen parlamentario; pero no hay que olvidar que Víctor Manuel era un Rey al modo del de España en el Piamonte; pero era, como decía Amicis, el Rey *electo* de Ñapóles, Sicilia, Roma, Parma, Toscana y Módena, aparte de que allí la práctica, la Constitución no escrita, ha conducido á ese resultado en vez de conducir á lo contrario, al gobierno personal, cuando se entienda la Constitución al pie de la letra, cuando el Monarca pretende de hecho compartir la soberanía con el país.

El Sr. Sánchez de Toca: A fin de ajustar mi rectificación á los minutos que quedan, prescindo de lo dicho por el Sr. Azcárate respecto de la metafísica doctrinaria.

Como cuestión de hecho debo rectificar en primer término el supuesto de que yo haya comparado el articulado de nuestra Constitución, relativo al Rey y á sus Ministros, con los textos constitucionales de la Constitución del Imperio alemán.

Cuando sentaba yo la afirmación de que el texto de aquella Constitución resultaba en su tenor literal más informado de parlamentarismo que los artículos correspondientes de la nuestra, aludía concretamente á la Constitución del Reino de Prusia, sobre

la cual recayó la interpretación del famoso rescripto refrendado por Bismarck en 4 de Enero de 1882. Si sobre esto he dado lugar á que creyera el Sr. Azcárate que yo me refería en este punto á la Constitución del Imperio, será tal vez porque aludiera yo á las discusiones del Reichstag; pero lo hice así porque precisamente fué en el Reichstag donde principalmente se discutió aquel rescripto del Rey de Prusia. Y en el seno de esa Cámara del Imperio, y con motivo de la discusión de dicho rescripto, fué donde pronunció Bismarck aquel memorable discurso cuya tesis fundamental consistía en la declaración solemne de que, como Ministro del Rey de Prusia y como Canciller del Imperio, él estimaba que su obligación en materia constitucional consistía en respetar, cumplir y hacer cumplir lo escrito en la Constitución; que eso era lo único que constituía propiamente la materia legal del régimen, y que todo lo demás que se desarrollaba como teoría parlamentaria lo recibía á beneficio de inventario, reservándose aprovecharlo cuando lo encontrara aprovechable.

Y, por mi parte, comentaba yo esta actitud de Bismarck ante las Cámaras, observando que, únicamente cuando se ha acometido empresa de Estado como la planteada por Bismarck, y sobre todo, cuando se han alcanzado en ella los éxitos gloriosos que él supo realizar, es cuando se comprenden los alardes de tales interpretaciones del régimen constitucional en una época en que el sentido general del espíritu público resulta de tal manera informado por el parlamentarismo, que las teorías parlamentarias resultan con más fuerza que el mismo texto de la Constitución escrita.

En lo que hice yo alguna comparación entre la Constitución imperial alemana y el texto de la nuestra, fué en lo relativo á los derechos individuales. El Sr. Gullón nos había enaltecido con efusiones de panegírico lo que representaba en nuestras constituciones parlamentarias el articulado relativo á los derechos individuales. Y á esto le hice la observación de que, en materia de amparo de los derechos individuales, en su doble aspecto de inmunidades políticas y de derechos **y libertades en el orden civil,**

resultaba muy superior la Constitución Congressional de los Estados Unidos y la misma Constitución imperial de Alemania. Ninguna Constitución del parlamentarismo europeo produce en la defensa de los derechos individuales amparos de eficacia y alcance como la que en la República norteamericana preservan á los derechos individuales contra la arbitrariedad del Gobierno y aun contra los mismos poderes legislativos de los Estados. Ante el concepto del derecho público americano, una mayoría, sobre todo cuando agravia á los derechos individuales, puede ser igualmente facciosa que una minoría rebelde. En esta materia los actos de los gobiernos y hasta los mismos acuerdos de las Cámaras de los Estados, pueden ser legalmente revocados y condenados por menoscabo de estos derechos fundamentales.

En Europa, según observa Burgess, únicamente la Constitución del Imperio alemán es la que por su propia naturaleza federal desarrolla algún amparo semejante en favor de los derechos individuales.

De modo que, sin negar las ventajas que en otros conceptos pueda tener el constitucionalismo europeo, al menos en cuanto á este capítulo de los derechos individuales, no cabe atribuírsele las perfecciones que suponía el Sr. Gullón.

¿Me ha preguntado el Sr. Azcárate dónde estaría á mi entender la soberanía, dentro de este criterio de doctrina constitucional que he expuesto?

La Constitución misma lo proclama por modo bien explícito. En las Cortes con el Rey. Y esto no resulta sólo de la Constitución escrita, sino también del propio parlamentarismo. Y como pudiera parecer recusable cualquier otro ejemplo de parlamentarismo que se citara al efecto, vale más demostrarlo con el mismo ejemplo clásico de Inglaterra. Allí el Parlamento es el soberano. Su soberanía no sólo es la proclamada en leyes, sino la que informa toda la vida política, la que resulta, no sólo de las leyes diseminadas de su régimen de derecho político, sino también la soberanía que constituye actualmente el gobierno parlamentario del Reino Unido, tal y como se ha venido produciendo por el im-

pulso orgánico de los estados sociales sobre la organización política del poder público estatuida por la legislación. Desde la época de la revolución hasta la era de la Reina Victoria el Parlamento es el poder que limita y comprende á todos los demás poderes sin ser él limitado ni comprendido por ninguno. El es, en suma, según la gráfica expresión del aforismo de su tierra, *el que puede hacerlo todo, menos de un hombre una mujer*. Con efecto, el Parlamento inglés no vive de autoridad prestada ó de jurisdicción ó representación ó soberanía transmitida. Su autoridad es originaria engendada por el mismo Parlamento y no delegada por el pueblo. Por el contrario, el Parlamento es quien derrama y presta autoridad y formas de representación al cuerpo electoral; él es propiamente un autogenerador de soberanía. Pero ese cuerpo político que el derecho público de Inglaterra intitula el Parlamento, ¿de qué elementos se compone? La Constitución escrita coincide por completo en reconocer y proclamar que el Rey, la Cámara de los Lores y la de los Comunes son los tres elementos constitutivos, cooperadores y consubstanciales de esta soberanía colectiva. Pero claro es que cada uno de ellos no gravita con igual peso en las determinaciones y primacías de gobierno, y que el desenvolvimiento de los estados sociales, con la múltiple complejidad de factores que influyen para la elaboración de la soberanía dentro de la realidad, fué produciendo allí ponderaciones diversas de estos elementos. Así la soberanía que primero en los días de Enrique VIII se concentraba en la Corona, transfirió luego su preponderancia á la Cámara de los Lores, pasando después con la Reforma de 1832 á actuar principalmente por medio de la Cámara de los Comunes. Pero esto, por más que sea en la actualidad el poder preponderante, no es más que una parte del gobierno como el Rey y los Lores. Y el poder ministerial en forma de gabinete es el agente que sirve de común denominador á estos tres grandes factores constitucionales de la soberanía, y el mediador por el cual se produce en perpetuas transacciones de prudencia política esa armonía de pensamiento y voluntad, sin la cual el régimen parlamentario, ni siquiera el régimen constitucional, pueden subsistir.

Por estas mismas consideraciones he aducido, en contra de la tesis del Sr. Azcárate, que toda esa división de poderes en la cual ha vuelto á insistir esta noche, suponiéndola como una esencia del régimen parlamentario, está, por el contrario, en manifiesta contradicción de hecho con el parlamentarismo. Fué teoría pregonada con profusión en libros, sobre todo en los de la segunda mitad del siglo XVIII, y en grandísima parte de los del XIX, presentándola á porfía los tratadistas como la clave de estas instituciones de gobierno. Pero los ingleses, que analizan y observan estas cosas con sentido mucho más profundo de la realidad que los publicistas del Continente, advirtieron sagazmente que el gabinete viene á representar dentro del régimen parlamentario la negación más radical de todos esos supuestos teóricos sobre la división de poderes.

En el breve y sustancioso volumen de Bagehot quedó trazada de mano maestra, y en términos de incontrastable realidad, la exposición de la naturaleza del gabinete como comité de la mayoría en el Parlamento, á la par que como representación eficiente y práctica de toda la soberanía que puede proceder por parte del Rey. A ella me remito, para descartar también de mi rectificación toda esta parte teórica acerca de la división de poderes en el régimen parlamentario.

Y vengo á lo de los validos, privados, ministros favoritos, equiparados con los actuales Presidentes del Consejo, ó primeros ministros.

Claro es que, en esta materia, como en todo lo relativo á la política, la realidad de las cosas debe mirarse siempre por cima del significado literal de las denominaciones que lleva. Lo que más importa apreciar es cómo se produce el primer ministro, y cómo funciona dentro de cada régimen de gobierno. A mi parecer, á pesar de la gran diferencia que el antiguo régimen y el contemporáneo presentan en sus vestiduras de derecho público y en las exterioridades de las instituciones de gobierno, así como en la diversidad de condiciones y modos de actuar de las fuerzas sociales en cada época; sin embargo, cuando se aquilata bien el

modo de formar, reclutar y seleccionar clase gobernante, y, sobre todo, ministros, y especialmente, los llamados á actuar como primeros, se llega á resultados de muy escasas diferencias entre lo que se practicaba ordinariamente en el antiguo régimen y lo que se practica hoy en los mayores primores del régimen parlamentario.

Cierto que como la parte decorativa y el aparato social han cambiado tan fundamentalmente, nos asombra llegar á la comprobación de que en definitiva sobre esto ocurre en el fondo lo mismo que antes. Y singularmente en cuanto á la manera de imponerse el valimiento de privados, ó primeros ministros, parece que cuanto mayor es la diversidad de condiciones de los tiempos, tanto mayor resulta, sin embargo, en esto de los validos la identidad del producido humano en la historia. Por de contado, los validos ó privados en el sentido que el vulgo suele dar á esta dominación política, ó sea de encumbrados y mantenidos tenazmente en el poder sin valer personal ó razón política suficiente, y por el mero favor particular del Monarca, resultan en la historia rarísimos.

Singularmente en los anales de nuestro antiguo régimen, ¿cuántos validos cabe señalar? Quizás el primer medio siglo de nuestro régimen parlamentario produjo, en cuanto á personajes á los cuales corresponda la acepción vulgar de validos, mayor número que los tres siglos anteriores del antiguo régimen. En todo el período de la Casa de Austria, el más señalado por esta clase de valimiento fué Valenzuela. Pero Valenzuela mismo ¿qué tuvo de valido en la acepción peor de esta palabra? Dado caso que su encumbramiento se debiera á la suerte ó al mero favor personal que le hicieron lugar en Palacio, una vez entrometido en los grados más altos de la influencia de gobierno, acreditó luego llevar en su próspera fortuna más liga de mérito y valer propio que la mayoría de sus competidores. Fué hombre de capacidad personal bastante para hacer frente él solo contra la poderosa coalición de los señores agrupados en torno de Don Juan de Austria, el de la Calderona, Y si resultó vencido al fin y destituido del valimiento

político por la presión ejercida sobre la corona por esa conjura de oligarcas, no fué ciertamente porque cualquiera de ellos individualmente valiera más que el valido, áino porque Valenzuela no se bastaba á contrarrestar él sólo la coalición de todos los demás.

Al finalizar el siglo XVIII suele citarse también á Godoy como tipo de validos. Pero aun concediendo que en los orígenes de su valimiento concurrieran las peores notas del mero favor ó capricho por gracia personal desligada de razones de Estado, y aunque también durante su privanza dio muestras de personales codicias, como, por ejemplo, en lo referente al Algarbe, no cabe negar en justicia que mantuvo su acción directiva y de gobierno por superar á la generalidad de sus contemporáneos en la autoridad que procede de la primacía de entendimiento y valer personal, y reveló intensidad de trabajo, conocimiento y capacidad de negocios, gobernando, en suma, con verdaderos títulos y razones de superioridad relativa.

El reinado de Don Juan II es el período de nuestra historia en que más suena y apasiona esta denominación de valido. Don Alvaro de Luna es uno de los tipos que más se destacan en las leyendas del valimiento.

Fernán Pérez de Guzmán refleja bien en sus *Generaciones y semblanzas* lo que impresionaba á los contemporáneos la sumisión del Rey á Don Alvaro de Luna, no pudiendo explicarse cómo Don Juan II, de grandes condiciones personales y comunalmente entendido en tantas cosas, se sometía á la ordenanza y consejo del Condestable, en términos que no se pudiera decir cuál de estas dos cosas sea de mayor admiración, si la condición del Rey ó el poder del Condestable. ¿Cómo persona de tan pobre comienzo, hubo tan gran poder en el reino y en tiempo de tantos y tan poderosos caballeros? ¿Cómo el Rey podía comunicar á otro un poder que para sí no encontraba? ¿Y cómo es obedecido el lugarteniente cuando quien lo pone en su lugar no halla obediencia? Los propios términos en que Fernán Pérez de Guzmán formula estas preguntas señalan anticipadamente la respuesta.

El caso de Don Juan II y el de Don Alvaro de Luna no es en definitiva más que uno de tantos registrados en los anales de la historia, como prueba de que una vez introducidos los personajes en el escenario de los altos consejos de gobierno, prevalece entre ellos forzosamente la dirección de aquel que lleve en sí mismo las cualidades nativas para la dominación en aquellas circunstancias. Importa poco para el caso que la etiqueta de la jerarquía oficial le presuma subdito si la naturaleza le ha hecho gobernador.

Para el misterioso consorcio de voluntades que requieren las determinaciones supremas del poder público, por ministerio de la misma naturaleza se imponen de hombre á hombre, en una ú otra forma, las relaciones de la autoridad y de la obediencia, aun á despecho de la jerarquía oficial que confiera de otro modo las apariencias de Rey ó de vasallo.

El que los Ministros gobiernen en unas ocasiones más que los Reyes, y el que dentro de un Consejo de Ministros se sobreponga uno como primero, relegando á los demás á papel secundario, depende de realidades más sustanciales que los preceptos del derecho escrito ó de las teorías de sus comentaristas. Así, durante el antiguo régimen, aunque el derecho público sublimara los conceptos de la Sacra Católica y Real Majestad, y aunque además de ello en los estados de opinión de aquellas generaciones se profesara hasta con los extremos más supersticiosos la creencia de que la Providencia creaba á los Reyes con excepcionales dotes nativas para el gobierno de los Reinos, con especial «gracia de Estado» según expresión de los tratadistas de aquel tiempo, por lo que no imaginaban entonces los pueblos mayor desgracia pública para un reino que la de que el Rey no gobernara por sí, sin embargo, y á pesar de todo ello, el Rey resultó generalmente gobernando bien poco por sí.

Seguramente los reyes del antiguo régimen no gobernaron más que los de ahora, y bien puedo añadir que Leopoldo I de Bélgica y la Reina Victoria, tan justamente citados como grandes ejemplares de reyes parlamentarios, ajustándose estrictamente á los estilos peculiares **del** parlamentarismo en punto á acción é in-

fluencia de la Corona, han actuado en la dirección del Estado y en asuntos de gobierno con eficacia decisiva y constante, que no alcanzaron sino muy pocos monarcas del antiguo régimen.

Dentro del régimen parlamentario, como en el antiguo régimen, la acción directiva del Rey continúa dependiendo principalmente de las dotes personales del monarca y de los personajes que actúen en los ministerios y en el Parlamento, y de las cualidades nativas que tengan respectivamente para sobreponer su capacidad según los negocios de Estado y las circunstancias de personas, lugares, medios, condiciones y tiempo que presente cada empresa política. Tal fué, por ejemplo, el caso de nuestro Carlos I. A pesar de su extraordinaria capacidad natural y de aquellas deslumbradoras dotes imperiales que hicieron de su reinado una fecha singular en la historia del mundo, sin embargo, como observa Ranke, desde los dieciséis á los treinta años vivió entregado por completo á dirección ajena. Cierta que sus privados y ministros eran los Granvela, Sauvage y Gatinara, políticos de consumada experiencia en la materia de gobierno que podríamos llamar civil ordinario; pero al observar los pueblos este predominio de los validos, empezaron á murmurar del Rey motejándolo como á su padre. Mas en cuanto el Emperador partió para Italia, contra el parecer de su Consejo, se operó en él transformación completa. Especialmente en cosas de guerra, rigió y gobernó por sí con iniciativa y actividad no superada por ningún Príncipe. Y es que en las empresas guerreras resultaba con la capacidad del que puede por sí solo tomar consejo, aprovecharse del ajeno, y ejecutar la inspiración propia y la ajena llevándolo todo gloriosamente hasta el cabo, según los negocios, personas, lugares y tiempos.

Felipe II fué todo lo contrario en cuanto á las empresas militares. En los campos de batalla tuvo subditos que le aventajaban en don de mando y capacidad militar. Por ello, después de San Quintín, no intervino ya más con mando activo y directo en este género de empresas. En cambio no tuvo quien le igualara en las condiciones personales para el manejo político **del poder ci-**

vil. Así, en el trato y dirección de sus ministros fué siempre el Rey, por la superioridad personal tanto ó más que por la jerarquía oficial; y aunque en sus Consejos actuaron personajes de valía tan admirada y codiciada en las demás Cortes, Felipe II se les impuso siempre con autoridad incontrastable.

Sería esta la ocasión de contestar, aunque fuera sólo de pasada, á lo que ha indicado el Sr. Azcárate respecto al gran vacío que resulta en el antiguo régimen al compararse la falta de intensidad de vida política que reflejan sus discordias de bandos con la naturaleza y condición de las porfías entre los modernos partidos parlamentarios. También en ello, á mi entender, se ha innovado mucho menos de lo que vulgarmente se presume; porque en aquellos Consejos de la Corona se producían, en términos muy semejantes á los que vemos hoy en los parlamentos, las cabalas, intrigas, estratagemas, artificios de polémica y competencias por la dominación, que son características de estas contiendas. El Duque de Alba y Rui-Gómez de Silva dejaron gran memoria como caudillos de estas porfías. Y cuando se escudriña de qué manera sirvieron de bandera á aquellas parcialidades, además de las corrientes generales de opinión propias de cada tiempo, las grandes materias políticas sometidas á Consejo, y cómo el predominio de un bando en los Consejos supremos repercutía en las luchas locales y hasta en los temerosos juicios de residencia á los Corregidores, queda el ánimo muy perplejo en fallar si los actuales partidos de nuestro régimen parlamentario superan en cuanto á intensidad de vida política á los antiguos bandos que se disputaban en nuestros Consejos.

Pero sería este un nuevo tema en la presente discusión que ha derivado ya á sobradas incidencias; y, además, advierto que ha pasado la hora reglamentaria de nuestras sesiones.

Sesión del martes 12 de Marzo de 1907.

El Sr. Sánchez de Toca: Limitaré esta rectificación á concretar hechos y conceptos.

De más importancia que el mismo tema principal, puesto á debate, es el incidente surgido de la discusión. El determinar cuál es constitucional y parlamentariamente la posición personal del Rey dentro de este régimen de gobierno representa con efecto una cuestión de mayor trascendencia que de más aplicación práctica entre nosotros que el tema del *referendum*.

A la tesis sobre esto formulada, de que la función Real queda reducida, dentro del parlamentarismo, á nombrar ministros y disolver Cámaras, he observado que esta manera de concebir las funciones del Rey sería impracticable, no sólo con la Monarquía proclamada por el derecho público, sino que resultaría también incompatible con la misma naturaleza humana.

Bastaría, con efecto, preguntarse lo que sería el despacho ordinario con el Rey y un Consejo de Ministros, bajo su presidencia, si se intentara dar realidad á fórmula semejante

Imagínese cada cual la situación que se produciría en la Real Cámara si sobre este supuesto hubieran de acudir los Ministros al despacho con el Rey. Por mucho tiempo que se invirtiera en cumplir con las reverencias impuestas por la etiqueta, y por mucho que se aumentara y complicara el ceremonial, á fin de llenar el tiempo de las vistas, forzosamente tendría que llegar un momento en que fuera forzoso tratar de algo útil que se relacione con la materia de Estado. Pero precisamente en esa hora resultaría inevitable la mayor de las irreverencias, si el Ministro, ó el Consejo de Ministros, tuvieran que encastillarse en el cumplimiento de esa fundamental práctica constitucional que pretende el parlamentarismo apócrifo, interponiendo el veto á que el Rey se ocupe de la gobernación del Reino, puesto que para ello ha nombrado Ministros responsables.

Esa fórmula implica que el Rey, una vez nombrados Ministros,

no haya de pensar, ni hacer, ni decir sino lo que el Ministro quiera. La oligarquía conjurada contra Don Alvaro de Luna, á que me referí la otra noche, al formular sus agravios contra el privado y contra la Corona, y dolerse de que estuviera secuestrada la regia prerrogativa, dio desde el siglo XV la más gráfica expresión de lo que significa semejante modo de anular al Rey tal y como la pretenden ahora por práctica constitucional, á nombre del parlamentarismo. Con aparato de inspirarse en los fueros de la regia prerrogativa, la oligarquía aquella articulaba su protesta contra el Condestable, manifestando á Don Juan II que se alzaban «contra las diabólicas encantaciones para que el Rey no pueda hacer más que lo que el Condestable quiere, y que ni vuestra memoria remiembre, ni vuestro entendimiento entienda, ni vuestra voluntad ame, ni vuestra boca profiera sino lo que el Condestable quiera».

Esta fórmula del agravio de la oligarquía del siglo XV por la anulación del Rey ante la voluntad de su privado, traduce, en suma, con forma todavía más expresiva que los aforismos del parlamentarismo moderno, los conceptos del Rey que reina pero no gobierna.

La única diferencia consiste en que, por la transformación del espíritu público entre la clase gobernante, lo que en el siglo XV se presentaba como el más intolerable agravio inferido por quien llevaba entonces la gobernación con título de Condestable, se invoca ahora, por el contrario, como principio cardinal para el gobierno parlamentario.

En las discusiones parlamentarias de la monarquía de 1830 en Francia fué cuando más vivamente y con mayor resonancia se discutió esta teoría de que el Rey reina pero no gobierna. Constituyó uno de los principales temas de los memorables debates entre Thiers y Guizot. Una mujer de peregrino ingenio, con sátira mordaz, sintetizó entonces el sentido paradójico de tales controversias, suponiendo un gran triunfo parlamentario de Mr. Guizot por haber replicado á Thiers con las siguientes declaraciones:

«Es deber mío proclamar muy en alto y con la más viva insis-

tencia en esta tribuna, que el Rey no se interesa en nada de lo que pasa en su Reino. Jamás olvidaría sus primordiales deberes permitiéndose dar su opinión en Consejo. Dejó siempre á Monsieur Thiers en la más completa libertad para cometer todas las faltas que conocéis, y me dejaría á mí mismo incurrir en todos los desaciertos de que pueda ser capaz. En el gobierno de Francia el Rey no es nadie. Está en el Trono no más que para que lo asesinen. A nosotros el poder; para él los regicidios. ¡Viva la Carta!»

Despojando de sus exageraciones los supuestos de esta nota satírica, queda siempre en su fondo como realidad palmaria, que ella traduce en definitiva, lo que sería la posición constitucional del Rey, si se aplicaran en todo su rigor esas extrañas fórmulas del parlamentarismo pregonero de que el Rey no debe intervenir en materia de gobierno á no ser en el caso de disolver Cámaras ó nombrar Ministros.

Decía el Sr. Azcárate que los grandes Reyes parlamentarios, como Leopoldo I de Bélgica y la Reina Victoria de Inglaterra, no se han metido nunca en el detalle del despacho ministerial. Que únicamente en los asuntos relativos á la moralidad es admisible y aun necesaria su inspección constante; pero que los asuntos de Estado tienen que descansar por completo en la gestión de sus Ministros, dejándoles resolver y determinar por sí, sin intervenir para nada en sus actos, mientras actúen en el desempeño de las funciones que se les encomendaron con el depósito de la confianza ministerial.

Pero semejante criterio, al menos formulado en tales términos, es inconciliable, no sólo con el régimen puramente constitucional, sino hasta con el parlamentarismo más extremado. El solemnísimos incidente del *Memorandum* durante el reinado de la Reina Victoria es uno de los ejemplos más de bulto para comprobarlo.

El período de 1835 á 1875 constituye, á no dudar, el de mayor florecimiento del régimen parlamentario en la monarquía de Inglaterra. Sin embargo, durante ese apogeo del parlamentarismo

británico, por el equilibrio, disciplina y vigor de sus partidos políticos, la excepcional autoridad de sus jefes, y por los estados del espíritu público, la Corona mantuvo allí intervención activa y constante en toda materia de Estado, si bien actuando generalmente con la influencia y acción directiva de una providencia invisible, cuyo espíritu real animaba toda la gobernación, sin que se transparentara la acción personal del Monarca. Pero tampoco excusaron su intervención personal cuando así convino por la materia de Estado. Actualmente, por ejemplo, en materia internacional, es bien patente que las intervenciones personales asumidas por el Rey Eduardo de Inglaterra no son menores que las del Emperador Guillermo.

Ejemplo también muy memorable de ello fué el incidente de la corrección impuesta, nada men[^]s que á Palmerston, en el caso en que me he referido antes. Rara vez, aun en las mismas autocracias, se ha impuesto tan severa reprensión á la iniciativa ministerial como la de aquel solemne *Memorandum* leído en el Parlamento por Lord Russel en cumplimiento de expreso mandato de la Reina Victoria, notificando solemnemente que la Reina desea que el Ministro de Estado (Palmerston) prevenga claramente en todo momento lo que se propone hacer, á fin de que la Reina sepa á su vez claramente cuál es el acto á que otorga su real sanción. Y la Reina exige también que, una vez que ha prestado el asentimiento de su sanción, ese acuerdo no sea modificado ni alterado discrecionalmente por el Ministro. Así se considera en el deber de estimar ese acto como una falta de sinceridad para con la Corona, falta que debe ser castigada y reprimida con la destitución constitucional del Ministro que en ella incurrió. S. M. espera que será informada siempre de cuanto ocurre en las relaciones entre el Ministro y los Embajadores extranjeros antes de que surjan decisiones importantes; reclama tener conocimiento circunstanciado de todos los despachos y ser informada de todos los documentos con la antelación debida para prestar su asentimiento á sus trámites, etc., etc.

Otros muchos ejemplos semejantes podrían citarse en demos-

tración de que, en el mayor apogeo del parlamentarismo, la Corona no se mantuvo en el alejamiento de los asuntos de gobernanación que suponen algunos como esencial del régimen; pero con el que queda citado, basta y sobra.

Mas este mismo ejemplo que acabo de aducir indica también que la intervención personal del Rey en asuntos de gobierno depende mucho, en el régimen parlamentario, como en cualquier otra forma de gobierno, de la índole de la materia de Estado pendiente de resolución. Con efecto, todo lo relativo á las negociaciones diplomáticas, por lo mismo que por propia naturaleza está substraído en gran parte á la fiscalización de las Cámaras, requiere más especial y asidua atención por parte de la Corona. Y en igual caso se encuentran aquellos otros negocios de Estado que por su transcendencia se destacan de los asuntos ordinarios de Estado.

Advierto esto para completar la distinción apuntada por el señor Azcárate, en reconocimiento de parecerle justificadísima la intervención inspectora y vigilancia constante de la Corona en corrección ética de las costumbres públicas y de la misma conducta de los gobernantes. El fin ético justifica ciertamente que el Jefe del Estado tome intervención muy activa; pero, además de la ética, hay también otras materias esencial y exclusivamente políticas y extrañas á la ética, que por su propia naturaleza y transcendencia justifican la intervención activa de la Corona, imponiendo su prelación y preferencias de miramiento sobre los demás asuntos, y en las cuales la Corona debe manifestarse dispuesta á mantener la dirección política del Estado, incluso enfrente de las resistencias del Parlamento.

Así se han producido durante el siglo anterior grandes obras de Estado, que llevaron en sí mismas la justificación de que dentro de monarquías de naturaleza parlamentaria el Rey ejercitara en toda su integridad sus prerrogativas conforme al texto constitucional, prescindiendo de las teorías extralegales del parlamentarismo.

Procediendo así es como la monarquía prusiana logró la gran

á que se aplica. Así la fuerza del que manda reside en la opinión de los gobernados, que requiere á la vez satisfacción y dirección; y esta opinión de los gobernados se constituye con elementos de creencia y acicates de deseos ó codicias. El predominio de los elementos de creencia es lo que más ennoblece los estados de opinión; y si la corriente espiritual que anima á estos estados de creencia los lleva á una alta finalidad, el gobernante, Rey ó Ministro, que se identifique con ella tiene dentro de la corriente de ese estado de opinión nacional un alcance de poder que es incontrastable con cualquier forma de Constitución. Puede asimismo adquirir gran preponderancia hermanándose con estados de opinión principalmente formados con los acicates de los intereses, pues la concupiscencia es también formidable agente generador de poder público, rindiendo fácilmente á los hombres ante el que creen poseedor ó dispensador de bienes que ellos codician.

Pero para el poder real va diferencia muy grande entre moverse en uno ú otro de estos ambientes de espíritu público; y sobre si todo ha de reinar ajustado á estilos parlamentarios, cambia para él radicalmente su posición para la acción personal en el gobierno.

Cuando una de esas grandes corrientes de espiritualidad en materia de Estado sacude hondamente la conciencia de una nación reverberando ideales de gloria y grandeza patrias, los Reyes, sobre todo si sienten ese ideal de la misma manera que el pueblo, disponen, para su intervención personal y directa en el gobierno, de una fuerza que el parlamentarismo intentaría en vano contrarrestar.

Pero si, por el contrario, las cosas de la política están desviadas de esa corriente de espiritualidad y se mueven desapoderadamente en el seno de las codicias y concupiscencias personales, la posición personal del Rey resulta muy otra, sobre todo dentro del parlamentarismo. Dentro de tal supuesto, coincido de lleno con la apreciación del Sr. Azcárate. En semejantes estados sociales sería la más peligrosa aventura para el oficio de Rey darse por entendido que es la concupiscencia la que somete á los hombres,

y que puede asentar señorío y gobierno manejando como valor en cambio, aquellos bienes codiciados por las pasiones humanas, y cifrando así en las concupiscencias la suprema razón de las mudanzas y sucesiones ministeriales. El régimen parlamentario puede tomar en esos estados sociales acomodaticias posturas para resguardar de salpicaduras la persona sagrada é inviolable del Rey; pero es el peor de los sistemas para ejercicio del poder real con acción personal directa en la gobernación. Más lev vale al Rey en ese caso aparecer como con regia prerrogativa secuestrada, y no dando muestras de personal intervención en el gobierno sino como guardador de pública moralidad.

Me trae esto á la rectificación de otro punto muy importante del discurso del Sr. Azcárate: el de la responsabilidad del Rey. Decía el Sr. Azcárate que era este el problema de los problemas para el régimen parlamentario, añadiendo que, á pesar de ello, pasaba yo sobre este asunto como sobre ascuas. El Señor Azcárate declaraba en este punto que á su entender el Rey es responsable aunque en la ficción constitucional se establezca otra cosa.

Convengo también con el Sr. Azcárate en que por cima de todas las declaraciones de irresponsabilidad del Jefe de Estado que establezcan los textos constitucionales hay una responsabilidad de hecho que por sí misma se impone. Pero de esto no cabe deducir según parece desprenderse de las manifestaciones del señor Azcárate, la afirmación de que convendría más al régimen parlamentario declarar franca y explícitamente la responsabilidad del Jefe de Estado á la manera como se estatuyó en la constitución del segundo Imperio de Francia.

Semejante declaración de responsabilidad dentro del régimen parlamentario, no aportaría ningún beneficio, y sería en cambio peligrosísima. Con efecto, por más que en los debates parlamentarios suele presuponerse que la declaración de la inviolabilidad é irresponsabilidad del Monarca se ha establecido en personal beneficio de la persona del Rey, lo positivo es que por la naturaleza misma del parlamentarismo, esa irresponsabilidad significa en

realidad mucho menos que un privilegio del Jefe de Estado, una garantía tomada con respecto de él, para normal funcionamiento de este régimen de Gobierno. Si en cualquier determinación de gobierno pudiera legalmente hacerse remontar toda responsabilidad hasta el mismo Jefe de Estado, con ello, además de resultar de hecho ilusoria responsabilidad semejante, el Parlamento aparecería como anulado.

El procedimiento para aplicar esa sanción representaría un daño mucho más grave que el mal que se tratara de remediar. Mediante ello el Jefe de Estado, á título de su personal responsabilidad, resultaría de hecho constituido en poder autocrático y la extensión de su mismo poder, haría de hecho ilusoria é impracticable cualquier responsabilidad que el propio Parlamento intentara hacer efectiva. No podría existir el régimen parlamentario porque el menor incidente sobre censura ó responsabilidad de gobierno se convertiría en una catástrofe.

En cambio, transfiriendo esa responsabilidad á los ministros, el parlamentarismo consigue que la responsabilidad de todos los actos del poder ejecutivo resulte eficaz, constante, practicable y liquidable en todo momento, sin trastorno del Estado.

Pero cuando se trata de materias de Estado de excepcional gravedad, en las cuales por la propia transcendencia de su razón de Estado, el Rey se considere en el caso de asumir iniciativas ó de mantener firmeza de dirección y criterio desenvolviéndolas como un pensamiento cardinal del reinado, claro es que en casos tales las realidades de las cosas se sobreponen á todas las ficciones de los textos constitucionales, y la responsabilidad personal del Jefe del Estado, se pone inevitablemente en tela de juicio. Por eso, cuando Bismark propuso al Rey Guillermo la empresa creadora de la unidad del Imperio alemán advirtió solemnemente que el intento de esa empresa implicaba pasar por desfiladero formidable y correr aventura que para ellos dos podía terminar en el cadalso; por lo cual, previno á la Corona que antes de decidirse á ello, importaba formar resolución firme é inquebrantable de arrostrar todos los riesgos, pues tenían que operar con el Parlamento y á la vez

Pero si el Parlamento enseña tanto para el manejo de los estados mayores de la política, á la vez para la gran materia Estado, tiene el gravísimo inconveniente de que las realidades y formalidades supremas de la política no suelen presentarse allí tal cual ellas son sino por medio de figuras y palabras pasajeras y con ruidos de oraciones que encienden pasión, pero no comunican ni sentido político ni espíritu de verdad á quien no esté en los más íntimos secretos de la gobernación.

El Parlamento moderno supera quizás al Agora y al antiguo Foro romano en cuanto á formar oradores y controversistas de materia política, dotándoles en grado eminente de naturaleza crítica; pero en punto á la formación de gobernantes, bien puede sentarse como hecho plenamente comprobado por experiencia secular, que un año de gobierno enseña á gobernar más que veinte años de vida parlamentaria. A los parlamentarios más eminentes, si tienen naturaleza verdaderamente política, un año de ejercicio del poder les aprovecha mucho más que diez de oposición parlamentaria. Por ello, reconociendo en el Parlamento moderno incomparables ventajas para la educación política individual y colectiva, comprendiendo que es un libro de vida real muy superior á todas las bibliotecas para el conocimiento de los hombres, y que en él se forman muy sagaces escudriñadores de las pasiones humanas; sin embargo, entre los mismos profesionales de la política tienen á la vez por muy comprobado que para el manejo y dominio de la gran materia de Estado, y, sobre todo, para abarcar en sus más íntimas y sintéticas realidades la suprema dirección política tal y como en la edad moderna se plantean los más altos problemas de la gobernación, el Parlamento por sí sólo no basta. Así, quien haya vivido muchos años de parlamentario, si llega en propecta edad á funciones ministeriales sin haber gobernado antes, se encontrará en grandes dificultades para asumir suprema dirección en el Estado. Las operaciones de gobierno y las deliberaciones para el despacho de los negocios en los más altos cuerpos administrativos son las que proporcionan el verdadero sentido práctico y experiencia de la gobernación. No se aprende á

gobrnar más que gobernando; y los más brillantes debates par • laméntanos no se bastan á sustituir semejante experiencia, ni á trasmitir el sentido práctico en el manejo gubernamental de la materia de Estado.

El antiguo régimen procedía en esto de otro modo que el parlamentarismo. En aquel régimen lo más semejante á los Parla- mentos modernos, para procurar el conocimiento de los hombres, era la vida de Corte y sus Oficios palatinos. Pero donde se forma- ban los políticos era en las Embajadas y, sobre todo, en los Con- sejos donde se desenvolvía una función deliberante sobre mate- rias de Estado y gobernación mucho más práctica y ceñida á la realidad que la de las actuales Cámaras del parlamentarismo. En el secreto de los antiguos Consejos de nuestra Monarquía, sobre todo desde la gran reforma introducida por el Emperador Car- los V, á cuyo ejemplo instituyó después Sixto V las Congregacio- nes romanas, se trató la materia de Estado con un examen prác- tico y conocimiento profundo de los asuntos, no igualado después, ó por lo menos no superado habitualmente. por los Consejos de Ministros de los gabinetes parlamentarios.

Huelga en este lugar toda crítica acerca de lo que suele ser la deliberación ordinaria de estos Consejos de Ministros. Sobrado conocidas son las prácticas del mismo gabinete del parlamen- tarismo británico en punto al modo de deliberar y resolver las más importantes materias y de cómo se redacta en ellos la nota ofi- ciosa para dar cuenta á la prensa ó desorientar á la opinión pú- blica. Y no hay que decir que los Consejos de Ministros de las demás naciones, regidas parlamentariamente, no han mejorado tampoco en este punto las prácticas del gabinete británico.

Respecto á la formación de políticos y gobernantes, fueron muy superiores los Consejos de nuestra antigua Monarquía. Du- rante los siglos XVI y XVII, y considerable parte del XVIII, nues- tra Monarquía fué señalada como la de mejor organización de Consejos en cuanto á reclutamiento y formación del personal go- bernante.

Y aunque á la postre se impusieron fatídicamente los desastres

de nuestra decadencia, éstos no se han de poner á la cuenta de gobernantes que, si fueron vencidos, no fué por inferioridades personales, salvo en el caso de Richelieu, sino por lo desatinado y desproporcionado de las empresas políticas que nos impusieron los arrastres de la historia al aportarnos el legado de la casa de Borgoña.

El Privado ó primer Ministro, surgió de esos consejos con mucha más frecuencia que de los Oficios palatinos. Se imponía su superioridad por descollar en las deliberaciones y en las peticiones que sumaban mayores asentimientos. A diferencia de lo que ocurría con el Consejo de Estado, cuya presidencia efectiva era reservada al Rey desde el tiempo de Felipe II, prevalecía, en cuanto á los demás, la máxima de que para mayor libertad en sus deliberaciones, actuaran sin presencia del Rey; pero en ellos á la vez duró largo tiempo la práctica de la celosía ó cortina, para que el Rey pudiera conocer directamente por sí, de personas y cosas en las actuaciones de cada Consejo. Con lo que más descollaba en los diferentes Consejos se formaba un núcleo principal de Consejo privado, cuyas personas, casi siempre, formaban parte del Consejo de Estado y guerra, el que por esto mismo vino á actuar de Gabinete.

Así, aunque el régimen parlamentario presenta, á no dudar, incomparable tribuna para la oratoria política, en cambio, con respecto á la selección y formación de gobernantes, nada tiene que envidiarle el antiguo régimen; y, en la mayor parte de los casos, el parlamentarismo, al formar sus gabinetes, resultó inferior al antiguo régimen en punto á elegir Ministros de la mayor capacidad y experiencia en materia de Estado.

En otros respectos que los de la buena selección de estadistas se asientan las principales preeminencias del parlamentarismo. Ningún régimen de gobierno le aventaja, por ejemplo, en el arte de conllevar y beneficiar los elementos de la oposición asociándolos á la misma obra de los gobernantes. Como consecuencia inevitable de la propia naturaleza humana no habrá jamás gobernantes ni institución fundamental de gobierno á satisfacción de

todos. El mejor de los gobiernos ha de tener siempre por seguro que no le ha de faltar muchedumbre de descontentos. Pero muy pocos son los gobernantes que á ello se resignan. Los más se irritan contra la oposición, en términos de no retroceder ante procedimientos de violencia para aniquilar á sus contrarios. Algunos más sagaces, comprendiendo la imposibilidad de dar gusto á todos, soportan la oposición y se acomodan á convivir con ella. La obra maestra de la política en esto consiste, no sólo en tolerar la oposición, sino además en aprovecharse de ella. El régimen parlamentario es el sistema de gobierno que más ha sobresalido en este arte político. Los gabinetes del parlamentarismo tienen que ser por esencia la antítesis de los gobernantes en torpeza de no resignarse á tolerar la contradicción. En vez de tomar contra sus oposiciones actitudes de antagonismos inconciliables, iracundos é implacables en poner fuera de la ley á sus impugnadores y encerrándoles en la alternativa ó de rendirse á discreción ó de descuajar todo el régimen del poder público, introducen, por el contrario, á las oposiciones en el propio régimen de su gobierno como á un elemento necesario de su mismo mecanismo gubernamental. El parlamentarismo es la institución de gobierno mejor compenetrada de que la naturaleza humana será siempre más impresionable y crédula á lo que se dice misteriosamente que á las censuras de solemnes pregones, y que por ello la crítica maldiciente nunca resulta tan maléfica como cuando se la intenta suprimir con represiones violentas imponiéndole silencio ó reduciéndola por lo menos á que no pueda decirse de público lo que se murmura en privado. Así el parlamentarismo ha venido á informar la razón práctica de su institución, en cierta filosofía, de aceptar todo lo que anda mezclado en la vida. Por esto, en relación á las oposiciones considera que lo más sabio y discreto es acomodarse á ellas, observándolas y oyéndolas con atención deferente, gozando de ellas en cuanto tengan de amables y resignándose ante lo que encierren de amargo.

Y con ser en esto de tanta cuenta las preeminencias del parlamentarismo, á ellas suma además otras no menos importantes

con respecto á operaciones de gobierno todavía más trascendentes. Tal es, por ejemplo, una de sus más preclaras características de diferenciación con el régimen representativo. Aunque en las teorías de sus tratadistas y en las polémicas de sus partidos sea tan corriente el equívoco de referirse á la función representativa de la voluntad nacional, como á la más esencial de las Cámaras del parlamentarismo, sin embargo, muy corta experiencia del régimen basta á observar que la función más trascendental de un Parlamento no radica en actuar como espejo de los estados de opinión y voluntad expresados en los comicios. La función primordial de un Parlamento no consiste en someterse al mandato imperativo de los comicios, ni en reflejar el espíritu de los electores, sino en crearlo, ó por lo menos en informarlo. Dado caso que para expresar los fenómenos de espíritu que agitan á los pueblos sea apropiada la denominación de *Alma nacional*, ahora tan prodigada, el alma de una nación es por naturaleza múltiple y multiforme, fluctuante, vaga, permanentemente confusa y ondulante. Los Parlamentos modernos, sobre todo cuando su acción se combina felizmente con la cooperación fecundadora del proselitismo de la prensa, constituyen instrumentos de potencia jamás conocida hasta aquí en la historia para que los estadistas puedan concretar, encauzar, normalizar y vivificar las más caudalosas corrientes de espiritualidad unitaria en los grandes cuerpos de acción. Los complicados mecanismos del parlamentarismo, sus sistemas de representación, sus métodos electorales, sus procedimientos de tribuna y de constitución de gabinete, sus formalismos para el debate político y para la discusión, votación, sanción y promulgación de sus imperativos, son materia accidental; y hasta en los casos en que aparecen como esenciales y necesarios, no lo son sino en un modo relativamente secundario respecto á su finalidad capital y primaria de actuar como el órgano espiritual de un Estado nacional, y de vivificar, modelar, encauzar y expandir los movimientos del alma de los pueblos. Jamás se produjo en la historia de las instituciones del Estado instrumento de tanto alcance como el Parlamento moderno combinado con la

prensa, para que el verdadero estadista pueda operar con acción activa, directa, de energía continua y con tan formidables potencias sobre este espíritu que, esparcido, difuso é imponderable por todos los miembros de una comunidad nacional, agita á la mole entera y compenetra á todo un gran cuerpo de acción con el impulso unitario de un solo pensamiento y de una misma voluntad.

Pero no obstante tales preeminencias, y otras que fuera ocioso enumerar en este instante, el parlamentarismo, y singularmente lo que podríamos apellidar *Parlamentarismo nostras*, no supera al antiguo régimen en punto al reclutamiento, formación, selección y designación del personal gobernante, y en especial del Presidente del Gabinete, ó lo que en anteriores épocas se llamaba el primero, ó el privado ó el valido.

- Dijo, por último, el Sr. Azcárate que había de tenerse muy en cuenta que muchos actos de intervención personal que el parlamentarismo pudiera tolerar sin inconveniente mayor en una jefatura de Estado presidencial, entrañarían por el contrario grave peligro cuando se realizaran por un poder real hereditario. Y que, en cuanto á nosotros, el régimen parlamentario requiere otros poderes de saneamiento y reconstitución con mucha mayor necesidad y apremio que los de la acción del poder real, á la cual vengo yo dando tanta preeminencia.

A mi entender, precisamente porque la Monarquía hereditaria representa dentro de todo régimen parlamentario la fundamental garantía de la imparcialidad, manteniéndose como el símbolo vivo de la nación por encima de todos los partidos sin dar el cuerpo á ninguno, es por lo que, en cuanto se sale de la institución real hereditaria, se vive tan mal con el régimen parlamentario. Pero, además de esto, en nuestra patria, por las apatías y desvíos del Cuerpo electoral, el Rey representa factores inapreciables de compensación para amparar aquella opinión pública cuyas voces no repercuten en nuestros comicios.

Si yo insisto tanto en la importancia del poder real para nosotros, es por que, á diferencia del Sr. Azcárate, inclinado por naturaleza á tratar estos problemas de la soberanía como mate-

ria que pueda transferirse fuera de las realidades de la historia y ser examinada en las abstracciones de un mundo ideal en estados imaginarios, entiendo, por el contrario, que en esto no cabe eliminar los factores de realidad. Para juzgar con acierto y hacer exacto aprecio de la necesidad, potencia y eficacia de una institución de poder soberano, es indispensable no prescindir de la situación real de los respectivos estados sociales con su enorme masa de opiniones, de sentimientos, de creencias, de prejuicios y hasta de delirios ó supersticiones, posesionadas de cada generación, ya sea por transmisión hereditaria ó por nuevos predomios de ideas, y bajo cuya presión el desarrollo pasional de la naturaleza humana produce resultados tan diversos de un mismo régimen de instituciones.

Y cuando echamos la vista en torno nuestro y vemos los elementos constructivos que aquí nos quedan para vivir régimen parlamentario, impresiona desde luego tristemente cuánto es lo que nos falta para hacer obra grande de Estado con un régimen de gobierno cuya característica esencial consiste en que el primer ministro gobierna al Rey en nombre del pueblo, y que el Rey, á su vez, gobierne al pueblo conforme al sistema ó á los consejos del primer ministro, que ni el Rey ni el pueblo suelen comprender.

Pueblo y Rey es lo único que aquí nos queda como base positiva para cimentación. España es en cierto sentido la nación más democrática del mundo; pero sus elementos democráticos resultan á la vez en la más extraña condición para actuar en las operaciones de gobierno de las democracias contemporáneas. En la vida europea, por hábito secular, la mayor participación en el Gobierno se produjo constantemente por educación política irradiada por las clases directoras sobre los elementos populares. Hasta hace un siglo las naciones de este continente, incluso Inglaterra, partieron siempre del hecho de que son indispensables clases directoras, y que la inmensa mayoría de los humanos necesita ser gobernada. La Revolución francesa vino á modificar especulativamente este concepto; pero, incluso en Francia, todavía á la hora pie-

senté el espíritu público permanece todavía sobre este punto en conflicto de opiniones. Algunas naciones, sobre todo Inglaterra, van regulando felizmente este movimiento ascensional de las multitudes, debido principalmente al ejemplo de su aristocracia. Pero en ninguna nación europea se ha dado el fenómeno social de los Estados Unidos, en cuya democracia sólo el pueblo cuenta para el Gobierno, pues sus clases altas, lejos de ser directoras de vida política, figuran como corruptoras. Sin embargo allí el pueblo se eleva por sí mismo y el problema de gobierno se produce como un esfuerzo colectivo de toda la masa social, educándose y habilitándose por sí misma en las artes de gobierno.

En España, á pesar de las clases populares, que llevan como ingénitos hábitos y virtudes sociales que las hacen incomparable primera materia de democracia, resultan sin impulso propio para formarse y amoldarse por sí mismas á las instituciones parlamentarias, y les faltan á la vez clases directoras capaces de educarlas en las prácticas normales de ese régimen. Así de una parte nuestra democracia agraria está viviendo aún en el siglo XV, y por el contraste de ese estado social con los factores de la vida contemporánea, esas capas profundas viven en anarquía durmiente^ de otra parte el demos urbano se agita en las inquietudes características del que no acierta á determinar su propio camino.

El Rey es el único que queda con prestigios eficientes para estremecer la inmensa mole de esas fuerzas latentes de las muchedumbres en nuestro cuerpo social; pues el Rey es la única personificación de la autoridad, ante la cual prestan espontáneo acatamiento nuestras democracias agrarias y gran parte de las multitudes urbanas, hasta el punto de que nuestras democracias no hubieran acatado ni consentido el régimen parlamentario si el Rey no lo hubiera mandado.

Estas realidades sociales, que son tan características en nuestro parlamentarismo invitan á más particular estudio acerca de la valoración del poder real dentro del inventario de los bienes patrimoniales de nuestra patria.

En las postrimerías del antiguo régimen y durante la última

centuria, á los parlamentos formados con intelectuales de las clases medias y democracias de burguesía, que tenían los sentidos hechos á no ver del orden político sino los artificios mecánicos del legalismo estampado con tinta y papel, y apasionados por las simetrías de las tesis ideológicas y la mera exterioridad de las instituciones, aunque sean formas huecas, les faltó el sentido de la realidad para vislumbrar el fenómeno de psicología social, por cuyo ministerio cada nación personifica más vivamente su voluntad colectiva. Así no comprendieron la acción que en nuestro organismo nacional tiene la realeza como transmisora del poder y como la más potente contención contra la anarquía, y el órgano más apropiado para que se manifiesten coordinadamente las fuerzas vivas de la Patria.

No comprendieron que el Rey está aquí en el Trono por ser el personaje en quien se ha encarnado la voluntad colectiva de la nacionalidad mediante gestación de muchas generaciones y formación hereditaria, desarrollada á la par en las entrañas del pueblo y en los linajes de la realeza. Tampoco comprendieron ese ordenamiento del derecho patrio para transmitir el poder soberano como la afirmación más vigorosa y sintética de la continuidad é identidad del desenvolvimiento de la vida nacional más allá de los límites de una existencia individual. Aún más obscurecido estuvo á su vista el fenómeno social de que, por lo mismo que la mayor fuerza para mover á la muchedumbre humana en cuerpo de Nación reside en los pueblos mismos y no en los personajes efímeros llamados accidentalmente como temporeros al desempeño de los oficios públicos, el Rey en esta Nación como resultas de nuestra misma historia lleva en sí actualmente esta potencia soberana en mucho más alto grado que cualquier otro personaje entre los contemporáneos. Y esta primacía se impone en nuestra realidad presente con tales potencias, que si alguien, por eminente que fuere, y aunque tuviere de su parte el propio Parlamento, negare acatamiento y disputare imperio al que es Rey, por lo que representa más que por lo que vale en sí mismo, semejante alzamiento resultaría fatídicamente en la alternativa

ó de ser una rebeldía condenada desde luego á la impotencia ó de constituir un gran maleficio público.

A la vez de esto, y por la acción refleja de esta falta de sentido político de las oligarquías imperantes, la realeza, por su parte, reducida á funciones de soberanía inerte y pasiva, encerró durante ese período su principal virtualidad en funciones que aparecían meramente estéticas y limitadas á coronar las cumbres del Estado, á fin de que allí no advirtieran los pueblos el vacío de su Majestad. En unos instantes de interrumpirse esta presencia del símbolo de la soberanía y desaparecer la Majestad Real en las alturas, la Nación vio entreabrírsele espantosos abismos, en cuya sima estuvo á punto de desaparecer el Estado entero, en medio de desolaciones apocalípticas.

Esta ha sido la síntesis del drama desarrollado en nuestra tierra con la disputa sobre la soberanía durante el siglo XIX. Las instituciones del derecho público nuevo no han logrado todavía incorporarse á las realidades vivas de nuestro pueblo. Nuestro parlamentarismo sin cuerpo electoral parece edificio sin cimientos y con el equilibrio ya tan perdido en las paredes maestras de su fábrica reciente, que de no apuntalarse pronto amenaza hasta en la misma conciencia de las clases directoras desplomes que nadie pueda impedir. Por el contrario, el Poder real se mantiene incommovible con la gravitación secular de su inmensa mole. El espíritu orgánico de su institución continúa centelleando en el fondo psicológico de nuestra raza como la fuerza directora y consolidadora que aquí engendró al Estado y á la Patria, y fué, al través de las vicisitudes de la historia, el órgano vital de la unidad y grandeza española. Y si no ha perdido su potencia como reflector de nuestra alma colectiva actuando sobre las generaciones actuales con la influencia inmensa é incalculable que trae de las generaciones pasadas, resulta á la par también el órgano incorporado con más actividad vital á las nuevas realidades surgidas por el nuevo espíritu de los tiempos. Mientras las ideologías de los parlamentarios y los nuevos ordenamientos por ellos discurridos para el Poder soberano no logran ponerse en comunión con nuestro pue-

bio, la realeza, por el contrario, continúa operando como maravilloso condensador de todos los estados de la conciencia nacional, y es órgano por el que las voces del pueblo y del espíritu público repercuten en nuestra tierra mucho mejor que por medio de los comicios de sufragio universal.

Siendo llegada la hora, hago aquí punto final.

Sesión del miércoles 20 de Marzo de 1901

El **Sr. Azcárate**: El discurso interesante, pronunciado la última noche por nuestro compañero el Sr. Sánchez de Toca, tuvo dos partes: una teórica, en la que discutió las funciones del régimen parlamentario en las Monarquías constitucionales; y otra de crítica de lo existente, haciendo una comparación con el régimen antiguo.

Según mis notas, por lo que hace á la primera parte insistió Su Señoría en sostener que no era la misión del Jefe de Estado en el régimen parlamentario, sobre todo en las Monarquías, la que yo le atribuía, llegando á decir que, de ser exacto lo que yo decía, eran inútiles los Consejos de Ministros, pues en tal caso no tenía el Rey para qué enterarse de lo que hacía el Gobierno. Es verdad que, como no podía menos de suceder, S. S. mismo decía luego que había no poca ficción en eso, pues no podía entenderse que se enteraría de todo, sino tan sólo de ciertas cuestiones á las que llamaba negocios de Estado.

En efecto, basta ver lo que ocurre en la práctica, y es que, por regla general, á nadie le importa lo que pasa en los Consejos de Ministros con el Rey. Y así, no veo que fuera violento que al modo que se acude á la ficción de que los Ministros resuelvan de Real orden los asuntos que realmente resuelven ellos, del mismo modo resolvieran otros también por Real decreto sin que el Rey firmara.

No cabe admitir la distinción que establece el Sr. Sánchez de Toca entre ciertos negocios y los que llama de Estado; yo creo que el Rey tiene que enterarse de todo, no para aprobarlo ó des-

aprobarlo, sino para ver si lo que hacen los Ministros está de acuerdo con la opinión de la Cámara, y si lo están el Gobierno y las Cámaras con el país, para, en otro caso, hacer uso de las facultades que yo le reconozco de nombrar Ministros, disolver las Cámaras y ejercer el veto suspensivo. Prueba de ello, que el señor Sánchez de Toca decía que en ocasiones puede apelar al cuerpo electoral. ¿Qué quiere decir esto? Pues que ha de enterarse de todo para ver si procede aún apelar á aquél. Ahora mismo, al abrirse el nuevo Reichstag en Alemania, el Canciller dijo que había apelado al país, esperando tener á su favor la mayoría; lo cual prueba que aun allí el soberano es el país, la nación, y no el Emperador. Esto es fundamental, y por eso Macaulay, al hablar de la Revolución inglesa, decía que había consistido en hacer que el Rey fuera un funcionario como otro cualquiera; de otro modo no puede menos de surgir el gobierno personal. Pero hay más: cuando la célebre crisis de Mac-Mahón, cuando Gambetta dijo que aquél había de someterse ó dimitir, no sólo se dividió la opinión pública en Francia, sino en toda Europa, en dos campos, derecha é izquierda. ¿Y qué se ventilaba? Pues si Francia había ó no de gobernarse á sí misma; y acontecía, por cierto, que confiaban los franceses en que el partido conservador inglés apoyaría á Mac-Mahón, y sucedió lo contrario.

Después habló el Sr. Sánchez de Toca de la irresponsabilidad, diciendo que era la coraza del régimen parlamentario; y esto es verdad, entendido de cierto modo, porque la irresponsabilidad del Monarca ó del Presidente de la República tiene su valor en cuanto implica la distinción del poder ejecutivo y el del Jefe del Estado, en cuanto éste no debe ni puede responder de lo que no hace; pero queda otra responsabilidad, la que se exige por medio de las revoluciones.

A este propósito el Sr. Sánchez de Toca, en su entusiasmo por el antiguo régimen, dijo algo á lo cual contesto con la lectura de un párrafo de un libro de mi amigo D. Eugenio Selles, que dice:

«Alvaro de Ossorio es asesinado por orden de Alfonso XI. Si-

muel Levi fallece en el tormento que le da Pedro I. Alvaro de Luna es decapitado en Valladolid. Pedro Tiedra y sus cómplices son ahorcados en Arévalo. Antonio Pérez va de cárcel en cárcel á morir en tierra extraña. Lerma es condenado á destierro en sus villas señoriales y al pago de setenta y dos mil ducados anuos, más el atraso de veinte años, á razón de esa cantidad por cada uno. Uceda es preso y multado en veinte mil ducados, y muere en las prisiones de Alcalá. El Marqués de Siete Iglesias ve acabar su poderío en el cadalso de la Plaza Mayor de Madrid. El de Villafranca es condenado á reclusión perpetua en las torres de León. Olivares, después de desterrado, está expuesto á morir á manos del verdugo, si se ha de creer la amenaza que le hizo Felipe IV. Valenzuela muere deportado en América. Ensenada pasa del ministerio á la prisión y luego al destierro en Granada. Floridablanca es procesado y preso en la ciudadela de Pamplona. Godoy, en fin, sufre la prisión y el ostracismo.

«Fuese por espíritu de rectitud, fuese de venganza, lo cierto es que la responsabilidad ministerial solía ser efectiva, y que la moral obtuvo á veces, bien que las menos, la satisfacción de ver el castigo detrás del delito. No se debe negar esta justicia favorable á nuestros mayores, pero á la par hay que hacerles otra justicia adversa. La misma reincidencia de los Ministros y la misma repetición de los escarmientos, ¿no revelan cuan encallecida estaría la perversión de aquellos hombres á quienes no amedrentaba el castigo ni corregía el ejemplo de tantos delincuentes perseguidos y ajusticiados? Ya que no la virtud, debiera reportarlos el miedo, si la maldad y la avaricia no hubieran podido más que todo en los tiempos heroicos de la honradez castellana.»

Es verdad que la responsabilidad criminal de los Ministros es hoy un mito y no existe; pero hay en cambio la novedad de la responsabilidad parlamentaria.

Al hablar de los Ministros, el Sr. Sánchez de Toca confundía dos cosas: porque una son aquéllos y otra los validos. Confundir al Cardenal Cisneros con Godoy, Uceda, Haro, Olivares, etc., ó á éstos con los Ministros de Fernando VI ó Carlos III, no es

liándose, y la dificultad de momento que encuentra, por ejemplo, ahora á causa de la actitud de la Cámara de los Lores, se vencerá mediante la reforma, de la misma, que ya se ha iniciado.

La aristocracia inglesa jamás fué cerrada; y además, al desaparecer el régimen feudal, en vez de petrificarse en las vinculaciones, como hizo la del Continente, lo que hizo fué trocar la función guerrera por la política.

En los Estados Unidos, es verdad que, como dice el Sr. Sánchez de Toca, están muy desacreditados los políticos; pero en cambio hay pueblo cuya opinión impera en absoluto; y como dice Bryce, en ese ambiente perecen todos los malos microbios, porque es un pueblo que lucha y se impone á los politicastos, cosa de que debemos tomar ejemplo, nosotros que tenemos demasiados políticos de oficio y un país poco político. A este propósito recuerdo que S. S. habló del pueblo y de la Corona, diciendo que son los únicos elementos sustantivos de la política que en España quedaban. Francamente, creo que ni siquiera los legitimistas ó carlistas dicen ya: *mi Rey*, en el sentido descrito por Michelet. En el régimen constitucional no puede tener ese carácter misterioso la Monarquía, y sus mantenedores lo son por estimar que es conveniente y por temor á la República.

Pero lo que más me extrañó en S. S. fué la comparación que hacía entre lo actual y lo pasado, porque entiendo que los males presentes no son nuevos, que lo bueno sí lo es, y que todos los vicios de que nos quejamos existían en el antiguo régimen. Por ejemplo, hoy se habla mucho de inmoralidad; pues bien, ¿cuáles eran los móviles de la conducta de las gentes en aquellos tiempos? ¿No significaban nada la astucia, la intriga y los motivos inconfesables? ¿No ha dicho el mismo D. Antonio Cánovas que se saqueaban las iglesias, se galanteaba á las monjas en público y se robaba bajo el palio? Y si se trata de respetos á la Religión ¿se puede comparar lo que hoy ocurre con lo que hicieron los soldados de Carlos V cuando en Roma obligaron á un Obispo á dar la comunión á un asno? ¿Quién se atrevería á decirle á un Pontífice lo que el duque de Alba dijo á Paulo V: «No hay arrimo verda-

esto pueden hacerse por personas poderosas que solicitan procuraciones para sus fines particulares, y no para beneficio público del Reino y de las mismas ciudades por quien vienen, que es lo principal por que yo debo mirar».

Y en 25 de Julio de 1667 se decía á los corregidores lo siguiente: «Luego que usted la reciba (una circular del Consejo de Castilla,), disponga la ejecución, con la buena disposición y maña que es de esperar de su prudencia, venciendo las dificultades que se ofrecieren, procurando que se vote el servicio cuando usted lo tenga seguro, según lo reconociere en el ánimo de los regidores; y en caso de que por algún accidente viese usted que no tiene mayor parte, aplazará el cabildo, sin dar lugar á que se acabe de votar, si no es en favor, continuando después con las diligencias convenientes para reducir á los regidores que se opusieran, y aplicando todos los medios y esfuerzos posibles que se acostumbra en tales ocasiones para conseguir el fin que tanto importa».

¿Qué tiene esto que envidiar á lo que ahora ocurre?

Digo, por consiguiente, que los males que hoy padecemos no son nuevos, con la diferencia de que el pueblo no tiene necesidad de apelar á los pasquines para exponer sus quejas, como en aquel famoso en que se decía que «allá van leyes, no do queriendo Reyes, sino do quieren los nobles»; cosa que se explica sucediera entonces que no había, como hoy, derecho de asociación, ni prensa, ni Parlamento, dependiendo todo de las condiciones de los Reyes, que en general, con excepciones como las de Carlos V y Felipe II, han reinado y no gobernado, de lo cual, según Pío IX, provenían todos los males al presente. Así, pues, no creo que para nada se pueda volver la vista á ese pasado, ni decir, aun reconociendo las calamidades que nos afligen, que *cualquier tiempo pasado fué mejor*, ni por los que pretenden, después de lo sucedido á Napoleón III, restaurar el cesarismo, ya que hoy no cabe restablecer el régimen absoluto.

Y por cierto que el Sr. Sánchez de Toca decía que el Rey no debe mezclarse cuando se trata de una política de concupiscencias, **pero sí cuando de orientaciones serias, Yo creo lo contrario,**

creo que cuando se trata de orientaciones del país, el Jefe del Estado no tiene que hacer sino servir las, por que es un servidor de la nación; y que, en cambio, puede intervenir cuando se trata de concupiscencias, y así puede hacerlo cuando se trata de infracciones manifiestas de la moralidad ó de la legalidad, porque éstas no deben de ser cuestiones de partido, y, por tanto, en tal caso el Jefe del Estado secunda lo que reclama unánimemente la opinión pública. Fuera de esto, interviniendo en lo demás, se va á parar al *gobierno personal*, que es cosa, á mi juicio, condenada ya en definitiva, habiendo consistido precisamente en eso toda la evolución política del siglo pasado y faltando ahora tan sólo afianzarla y asegurarla.

Y si no, ¿por qué se ha dicho que las cuestiones políticas hoy no son nada y que lo son todo las sociales? Pues porque se da por supuesto que aquéllas están ya resueltas.

Y nada más, sintiendo haber tenido que contestar al Sr. Sánchez de Toca sin que estuviera presente.

Sesión del martes 26 de Marzo de 1907.

El **Sr. Salvador:** Cuando presencié la primera discusión en esta Academia (en la que tomé débil parte), no me enteré de que había taquígrafo ni de que las discusiones se publicaban; y cuando lo supe, me hallé en la alternativa de dar á la publicidad cosas improvisadas, á que tengo poca afición, ó hacer más tarde discursos que no se han pronunciado. Me propuse, en consecuencia, oír con mucho gusto cuanto aquí se dice y aprender lo mucho que aquí se aprende, pero sin tomar jamás parte en los debates, porque el corregir cuartillas, galeradas y capillas da un trabajo insoportable para quien está lleno de quehaceres.

No llega, sin embargo, aquel propósito hasta el extremo de cometer con mis compañeros la descortesía de ser el único que no dé su opinión sobre el asunto del *referendum*, que ahora se discute, y diré algunas palabras.

Empiezo por decir que, por desgracias de familia, no he asís-

tido á todas las sesiones ni he presenciado algunas en totalidad, por lo cual podrá parecer que combato opiniones cuando no las he oído, ó que doy como cosa mía lo que ya otros hayan dicho; pero de todo esto estoy cierto que ha de disculparme la Academia.

Se ha examinado aquí el *referendum* desde todos los puntos de vista; se ha examinado en su origen, en los lugares de su nacimiento, en su desarrollo, en sus ventajas é inconvenientes y en las esperanzas que hace concebir, haciendo intervenir luminosamente á la historia, y condimentándolo, si me permitís la frase, con salsas sabrosísimas, que si en determinados momentos pudiera parecer que se desviaban del tema, de él arrancaban, con él tenían algún contacto y siempre demostraban extraordinaria cultura. Quiero decir, en suma, que se ha tratado este asunto *por todo lo alto*, y sólo me resta á mí decir algo, *á la pata la llana* y circunscribiéndome á los extremos siguientes: ¿Sería eficaz, conveniente, y sobre todo oportuno el establecimiento en España del *referendum*? ¿Se oponen á ello las condiciones constitucionales de nuestra raza ó de nuestro régimen político? Sólo esto, y brevemente y sin salirme de España.

El *referendum* es, en suma, una expresión de la voluntad nacional; pero si no se dijera más que esto, no sólo se diría poco, sino algo totalmente inexacto, puesto que el ejercicio del sufragio es asimismo expresión de la voluntad nacional, y son dos cosas totalmente distintas. En efecto, el sufragio universal se ocupa con personas, y el *referendum* con cosas, acuerdos, leyes, que sanciona ó veda.

El sufragio (en España, de donde no pienso salir) tiene por objeto elegir representantes, ya administrativos, como cuando se trata de formar las corporaciones municipales y provinciales, ya legislativos, como cuando forma los Cuerpos Colegisladores, mientras que el *referendum* decide de por sí sobre asuntos determinados sin la intervención de representantes; el sufragio da á los que nombra plenos poderes para obrar libremente, y el *referendum* los quita, porque, pudiendo aprobar ó desaprobado, basta que pueda

hacer lo último para que, aun haciendo lo primero, rebaje la plenitud de aquellos poderes; el sufragio es simplemente un *medio* de expresión de la voluntad popular, mientras que el *referendum* es un sistema de gobierno comunista, en el sentido de que es el gobierno de todos por todos; finalmente, el sufragio no obra en funciones gubernamentales, y el *referendum*, ó no es nada, ó se reserva nada menos que la sanción y el veto de las leyes.

Ya se ve que no puede haber mayor desemejanza, y que el confundirlos, por la amplia definición que di al principio, sería imperdonable!

Pero, sin embargo, el *referendum* tiene que utilizar como medio de expresión el ejercicio del sufragio, y desde ese momento cabría estudiar estos cuatro casos, á saber: i.º Que siendo cosa buena el *referendum*, lo fuera también su medio de expresión; 2.º Que fueran ambos cosa mala; 3.º Que, siendo bueno el medio, fuera él malo en sí; 4.º Que, siendo bueno en sí, fuera el medio detestable ó incapaz de ser instrumento apto para darle realidad viviente.

No es mi propósito tratar de los tres primeros, que realmente no admiten discusión, sino del último; porque, en efecto, tengo por cosa buena el *referendum*, pero por cosa detestable el darle vida por el ejercicio del sufragio, que en España sirve para todo menos para traducir fielmente los deseos nacionales.

Ya sé yo que el poner de manifiesto ante vosotros la maldad del ejercicio de nuestro sufragio universal tiene dos inconvenientes: primero, el de que se necesitarían muchas sesiones para examinar cumplidamente el asunto; y después, el que ocuparía vuestra atención con cosas que os son de sobra conocidas. A lo uno ya respondo con la afirmación hecha antes de que iba á ser breve, pero no puedo dejar de decir algo, ya porque se publican estas discusiones y hay que justificar de algún modo lo que se dice para los que lo lean, ya porque se me diría que para no decir nada mejor sería no hablar.

Prescindo de los razonamientos que se hacen, singularmente por los adversarios del sufragio universal, no porque dejen de ha-

cerme fuerza, sino porque soy un convencido en favor de ese sufragio.

Me impresiono realmente cuando se dice que el sufragio es la imposición de la masa, casi siempre inconsciente, y por lo menos inculta; que, siendo lo más difícil que puedan imaginar los hombres el gobernar, es doloroso que, en vez de flotar sobre las muchedumbres los más aptos, á quienes debiera encomendarse la dirección de negocios tan graves, se sumerjan en ellas y sean ahogados por ellas; que, siendo la igualdad imposible sobre la tierra, como no sea ante la ley, intervengan todos en la gobernación con un voto de igual calidad; y finalmente, que, siendo el ejercicio del sufragio una función, se necesitan condiciones para desempeñarla, y es absurdo permitir que la desempeñen los que á sabiendas no las reúnen.

Pero ya he dicho que yo soy un convencido, y poco me importa que se me diga, en términos matemáticos ó mecánicos, que donde está la masa está la fuerza ó la cantidad de movimiento, la fuerza viva ó la energía, ó que, en términos políticos, se me diga que en la masa se halla la soberanía nacional. Para mí, dígame lo que se quiera, la soberanía reside en el pueblo, el cual, á tuertas ó á derechas, hace su voluntad por la evolución, si el régimen legal lo consiente, ó por la revolución, si no hallan de otro modo fácil salida á la vida pública sus necesidades ó aspiraciones.

Importa, pues, siempre mucho establecer un régimen de derecho que consienta la evolución y haga innecesarios los movimientos tumultuosos, con tanta más razón cuanto que el *referendum* es una realidad, activa ó latente, puesto que, siendo el pueblo soberano, ó se contenta y transige con la evolución posible, que representa la sanción de todo el régimen político, ó le pone á todo él el veto con los movimientos revolucionarios, que destruyen cuanto existe y reconstruyen como tienen por conveniente.

Asimismo es imposible pasar la vista sobre todos los abusos é ilegalidades que se cometen en el ejercicio del sufragio aquí, donde se falsifica el censo y los nombres de las listas electorales,

y las mesas, y los votos, y los escrutinios y las actas, siendo forzoso fijarse en alguno solamente.

Es claro que, según quien los examine, serán unos ú otros los más graves. Para algunos nada hay comparable (y yo no estoy muy lejos de pensar lo mismo) á la desmoralización que lleva aparejada la de los funcionarios del poder judicial; porque si desaparece el único refugio con que los atropellados cuentan, hay que renunciar el ejercicio de todo derecho; para otros lo peor es la intervención del Gobierno; para otros la de las corporaciones llamadas á ser administrativas y que se bastardean con el contacto de las pasiones electorales. Yo sólo he de fijarme en la vergonzosa trata de blancos, que se halla representada por la compra-venta de votos; porque los demás abusos tienen de común la unanimidad con que se les tiene por malos, y los propósitos, aunque no pasen de tales, de perseguirlos y enmendarlos; pero la trata de que hablo, que hace imposible la estabilidad de los partidos, inútil la propaganda, ilusorio el ejercicio del sufragio y deleznable todo sistema político, no sólo no se rechaza, sino que se defiende, afirmando que los que quieren esas altas representaciones deben pagarlas, y que son buenas épocas para los pueblos las electorales, que permiten á los ciudadanos comprar yuntas ó instrumentos de labranza, salir de algunas deudas ó proporcionarse, en fin, unas ú otras ventajas. Y no basta esto; todavía, cuando debiera negarse el saludo y la mano á los que se venden y á los que compran, no sólo las oposiciones, sino los Gobiernos, buscan con esmero candidatos millonarios y generosos, para encasillarlos donde puedan vencer á los que tienen verdadero arraigo ó que de algún modo convenga derrotar.

Antes de pasar adelante me conviene indicar que incluyo en lo que he de decir de la compra-venta de votos aquella otra disfrazada que se realiza mediante promesas de carreteras, pantanos, mejora de puertos, reparación de templos, etc., con la agravante de ejecutarse con el dinero del Estado. Habría, sin embargo, que establecer categorías; porque algunas de esas promesas pueden tener fundamento en necesidades públicas, y porque no es tan re-

pugnante la venta en masa por un interés público, que la puramente personal y por interés individual, en la que sólo interviene el dinero; pero como no entra en mis propósitos discutir esas categorías, ¡vayan todas juntas!

Esa trata de blancos, no perseguida por nadie y estimulada por todos, empezó en las Provincias Vascongadas, y por cierto vigorosísimamente, porque en España no hay que pedir términos medios; pero ha contagiado de tal modo al resto del país, que ya son contados los distritos donde eso no sucede.

Yo vengo de una provincia donde se hacía alarde de ejercer las funciones políticas de suerte que pudieran servir de modelo á los pueblos más cultos de la tierra. ¡Ni se ponía empeño en intervenir las mesas! ¡Formaríanlas quienes quisieran, ni se quitaba un voto ni se falseaba un escrutinio!

¡Pues hay que ver ahora el espectáculo, que puede presenciar quien recorra los alrededores de los colegios electorales! ¡Cuadrillas de hombres, con su capataz á la cabeza, que esperan, como las pjaras de cerdos en el mercado, á que venga un comprador que se los lleve en manada, no importa adonde ni cómo!

Yo de mi sé decir que, afirmando que no acabaría de avergonzarme en toda mi vida, si fuera capaz, no digo de contribuir, sino de soñar en disculpar siquiera lo que el Sr. Azcárate decía en el Congreso, que es la vergüenza de una elección, quiero decir *el pucherazo*, cuando no se ven en la urna papeletas que representan votos, sino papeletas que representan delitos, y cuando el escrutinio de delitos es otro delito, así como el acta á que da margen, llevo á pensar que el pucherazo pudiera llegar á ser moralizador, en el sentido de quitar toda esperanza de alcanzar un acta empuñándose sobre ese montón de delitos electorales.

La intervención del Gobierno, para mí inexcusable, porque no conozco función más de Gobierno que la electoral, líbreme Dios de pensar que pueda ser otra cosa que velar por el orden y la paz pública, para que todos los actos se realicen dentro de la ley y de la libertad más amplia; pero habrá de llegarse á tenerla por razonable, aun fuera de estos límites, si evita una perturbación

mayor, porque, en suma, ¡es menos molesta la imposición de quienes debe pensarse que se inspiran en el bien público, que la de los sacos de duros ó carteras de billetes!

Tengo noticia de un círculo político, creado con todas las dificultades, sacrificios y perseverancia que tales creaciones reclaman, y no hay para qué decir que con la esperanza de emplear esas fuerzas organizadas y muchas en beneficio de las ideas políticas que les habían dado origen cuando lo exigieran las luchas electorales. ¡Pues nada de eso! ¡Sólo sirvieron para que el adversario las comprara reunidas y en montón, sin tomarse el tiempo de hacer individualmente la compra! ¿Cómo pensar ya en la organización de partidos y en la propaganda de ideas, si todos los trabajos se desmoronan al contacto del oro ó de la plata?

De este modo, si los doscientos más ricos del país buscan los doscientos distritos más pobres, para que les cueste menos, ellos serán la mayoría de las Cámaras; ellos establecerán el régimen político que mejor les parezca, y legislarán como quieran, y en vez de ser representada en Cortes la voluntad nacional, veremos la fuerza que el dinero tiene.

¡Así, como antes decía, se acaba toda propaganda, toda formación de partidos y todo régimen político!

Se me dirá ahora que me he fijado en uno de los abusos que menos importancia tiene para el *referendum*, porque en éste se trata de cosas y no es fácil que se haga por ellas lo que por el interés personal; aparte el que, en su más amplia esfera de acción, llega á ser un plebiscito, y no hay quien pueda comprar millones de votos. ¡Es natural! Pero, en primer lugar, quedan los otros abusos, que no desaparecen porque yo no los haya examinado; y después, en la pequeña esfera de acción en que más se preconiza, quiero decir, en los asuntos locales, no sólo luchan intereses comparables á los que estimulan á la compraventa, sino que también son comparables las masas electorales que se ponen en juego. Y, finalmente, el principal daño está en considerar que lo primero que se necesita para que la voluntad nacional se manifieste es que el cuerpo electoral responda á ella y sea digno y decente;

pero cuando de la manera que he dicho se indignifica y envilece, envilecido queda para todos sus actos, y no es dable esperar que una voluntad que se mueve en la dirección de los mayores precios, pueda servir de vehículo á ningún género de voluntad.

Resulta, pues, que no cabe imaginar períodos de mayor confusión, de mayor desorden, de mayor desmoralización, ni más opuestos á lo que se pretende alcanzar, que nuestros períodos electorales, cuyo uso desmedido no es ciertamente recomendable. Si se piensa ahora en que á cada momento vienen esos períodos para la elección de concejales y las parciales á que dan margen, las provinciales y sus parciales, las de diputados á Cortes y las suyas, y las de Senadores, con las que les corresponden, habrá de concluirse que no puede en manera alguna recomendarse su multiplicación, mientras nuestras costumbres no se modifiquen, rectificando, puliendo y saneando el ejercicio del sufragio universal.

¿Se oponen asimismo al establecimiento del *referendum* en España las condiciones constitucionales de nuestra raza?

¡Me parece indudable que no! El Sr. Azcárate decía, y en mi sentir con razón, que somos indiscutiblemente indisciplinados y que tenemos ejemplos á montones en la Historia de indisciplina en la Administración, en el ejército, en el clero y en todo; pero que no hay que dudar de que nuestro pueblo es demócrata. Y el Sr. Gullón, si no recuerdo mal, ponía muchos ejemplos de costumbres nuestras, tan democráticas, que bien pudiera decirse que si el *referendum* no ha nacido entre nosotros, merecía haber tenido esta cuna, porque el terreno es para ello muy abonado.

Todavía en mi provincia hay muchos pueblos que llaman á la sesión del Ayuntamiento con campana, y en Logroño, en la capital, salen á tocar los clarines al balcón de la Casa Consistorial los clarineros del Municipio, en el momento de abrirse las sesiones, que es como pedir el concurso del pueblo y querer discutir á plena luz, deseando saber si marchan con la opinión y pidiéndole su concurso, para que sancione ó vede sus determinaciones, corrigiéndolas si no satisfacen.

¡El mal no está aquí! Está en que nuestras condiciones democráticas se han adulterado con el mal ejercicio del sufragio.

¿Se opone, en cambio, nuestro régimen constitucional?

¡Según quien lo trate y los razonamientos de que se sirva!

Puede decirse que no, si se considera que la Monarquía democrática en que vivimos hace alarde de acudir al pueblo para pedirle representantes que en su nombre legislen, y de aceptar los que le dé, y de sacar de las mayorías los Gobiernos, y de estar atenta á las manifestaciones de la opinión pública para irse con ella, disolviendo, si es preciso, las Cámaras, porque más fácil que adivinar los estados de opinión es preguntar al pueblo mismo si está ó no contento con lo que se hace y darle ocasión de sancionar ó vedar con su voto.

Pero saliendo del grupo de razonamientos parecidos á éste, pueden otros demostrar lo contrario.

Ya hemos visto, en efecto, que nuestro régimen político da amplias facultades á los representantes del pueblo para legislar libremente, y contra él va el *referendum*, que se las quita. Asimismo al Rey corresponde sancionar las leyes ó ponerles su veto; y el *referendum*, aprobando ó desaprobandando en última instancia, arrebatada esas facultades al Rey. Y aun es peor que las conserve, si esa última instancia ha de ejercitarse aprobando ó desaprobandando leyes, que no lo son en España sin la sanción, porque en el primer caso corrige á las Cortes, y en el segundo á las Cortes y al Rey.

Y con esto basta para afirmar que la letra de nuestra Constitución se opone á la implantación del *referendum*; pero ¿ejerce realmente el veto el Rey? Para contestar á esta pregunta se hace forzoso echar un vistazo sobre nuestra Constitución, examinándola, siquiera tan brevemente como me he propuesto hacer todo esta noche.

Al primer golpe de vista salta una contradicción evidente entre la forma de nuestros artículos y el fondo de la Constitución misma. La moneda, por ejemplo, se acuña con el busto del Rey; en nombre del Rey se administra la justicia; el Rey concede títu-

los, honores y distinciones de toda clase; el Rey es el Jefe del Ejército; el Rey declara la guerra; el Rey hace y estipula la paz; el Rey suspende las sesiones de Cortes y las abre y las disuelve en su caso; el Rey elige libremente los Ministros; en una palabra, el Rey parece que lo hace todo, y que el régimen es puramente personal; y, efectivamente, el Rey no hace nada de esto, porque el art. 49 de la Constitución, que es toda ella, en lo que políticamente tiene de más esencial, dice que ningún mandato del Rey es válido si no va refrendado por un Ministro, que por el hecho de firmar se hace responsable. De modo que para todo acto de Gobierno se necesitan dos firmas: la del Rey y la de un Ministro, siendo lo mismo que falte la del uno ó la del otro, porque sin las dos no hay decreto. Se sale fácilmente del paso diciendo que siempre encontrará el Rey quien le firme lo que quiera, suponiendo que los Ministros tienen escasa conciencia de su deber; que no se inspiran en el bien público; que sólo aspiran á ser y conservar el poder, sin mezcla alguna de dignidad ni de patriotismo; pero si los partidos se hallan bien organizados, y representan programas y procuran atender al desenvolvimiento de necesidades públicas bien sentidas, y están además bien representados por las personas que los dirigen, en quienes no ha de faltar la consecuencia, la lealtad ni el honor á sus convicciones, no podrá llegarse á conclusión tan resuelta y tan arbitraria, porque pudieran resignarse éstos á firmar decretos de escasa importancia para evitar mayores males; pero los que entrañen verdadera gravedad no los firmarán, si antes no se persuaden de su conveniencia.

En esa contradicción de que hablo parece que se ve retratada la historia de España con sus motines, sublevaciones, guerras, revoluciones, partidos políticos que venían al poder haciendo tabla rasa de todo, trayendo cada uno, no sólo la totalidad de los empleados, sino sus leyes especiales, derogando las hechas por los predecesores, y, como si no fuera esto bastante, ¡su Constitución para su particular uso! Se ve aún la necesidad de destruir todo eso y de llegar, por lo menos, á una Constitución aceptada por todos, en la que podría darse *la forma k* lo antiguo, pero con-

servando *el fondo* en el artículo 49, que no habían de resignarse á perder los que lo habían conquistado á fuerza de sacrificios cruentos, de guerras civiles y de dificultades inenarrables.

Así es que tenía razón el Sr. Azcárate al decir que nuestra Constitución vigente es reaccionaria ó doctrinaria, en el sentido de que el poder Real no es una institución política, sino social, no arranca de la Constitución misma, no siendo, por lo tanto, un funcionario público el que ejerce la más alta magistratura de la Nación, sino quien comparte con el pueblo ó con las Cortes, que lo representan, la soberanía nacional. Pero si por liberal y democrático ha de tenerse todo cuanto tienda á quitar al Rey facultades de gobernante para que las ejercite el Gobierno y dejándole tan sólo la labor de reinar, que no deja de ser ardua, nuestra Constitución es cuanto puede imaginarse de liberal y democrática, porque á eso conduce y eso consigna el art. 49 que examinamos.

Paso por alto el que, aun cuando la justicia se administre en nombre del Rey, corresponde esa función exclusivamente al poder judicial, como á nadie se ocurrirá pensar que cosa tan grave como la declaración de una guerra pueda hacerla el Rey sin un Gobierno, apoyado vigorosamente por la opinión, que se lo proponga y se haga de ello responsable; y menos aún hará y estipulará la paz, para lo cual se necesita la intervención de personas técnicas y de poco frecuente idoneidad; y así iríamos recorriendo todos aquellos artículos en que parece que son personales las facultades del Rey, ¡y están muy lejos de serlo!

Me fijaré solamente en lo que parece más incuestionable; es á saber: en la facultad de disolver las Cortes y de nombrar libremente los Ministros, como reconocía el Sr. Azcárate, al que interrumpía yo por lo bajo diciéndole que era muy generoso.

Y aun voy á pasar por alto lo primero, porque no se disuelven las Cortes sin un decreto que ha de firmar un Ministro, y si los partidos de gobierno se niegan á aceptar la disolución, por creer que no deben multiplicarse las elecciones sin gran motivo, y porque se prestan todavía á gobernar las amenazadas Cortes, ó por otras causas, no se disolverán; así como es ineludible esa deter-

minación cuando los que debieran tener mayoría se declaran impotentes para seguir gobernando y otros piden el poder, demostrando que pueden sustituirlos con ventaja para todos y para todo, como sucede en estos momentos.

Vale más emplear el tiempo que ya nos queda en examinar lo segundo; porque, en efecto, la Constitución no puede decir más resueltamente que «el Rey elige *libremente* sus Ministros», y nada hay, sin embargo, más opuesto á la verdad.

No hablemos ya de que ha de hacerse por decretos que lleven la firma de un Ministro; dejemos á un lado el que la persona encargada de formar Ministerio ha de tener condiciones de capacidad, de simpatías en la opinión, el apoyo de un partido que dirija ó de fuerzas políticas que se le agrupen; pero no cabe olvidar que las necesita también *constitucionales*.

Así, por ejemplo, el que no cuente con número suficiente de Senadores vitalicios, ¿no puede gobernar! Porque nuestro régimen constitucional dispone que la mitad del Senado sea permanente, siendo sólo elegible la otra mitad; de suerte que el que no cuente con vitalicios ó tenga pocos, para tener esos de mayoría tendría que ganar todos los electivos, *sin dejar uno*, lo cual es absolutamente imposible, ¡y valdría más, en todo caso, perder unas elecciones que ganarlas de ese modo! Y esto basta para que el Rey, en muchas ocasiones, no sólo no pueda elegir libremente sus Ministros, sino que tropezará con verdaderas dificultades para hallar quienes gobiernen dentro del régimen que tiene necesidad de respetar.

La práctica demuestra además que sólo nombra al Presidente, á quien encarga de formar Ministerio, siendo éste quien designa á sus compañeros.

Pero todavía, aunque sea como digresión, diré algo que contribuya á demostrar que está bien lejos de poder designar libremente el Presidente del Consejo.

Hay muchas cosas en la política á las que yo llamo *realidades absurdas*, y empieza por serlo este título, porque siendo la realidad cosa indudable, viviente y conforme, por lo tanto, con la ra-

zón, se contradice con el absurdo, que es lo que con la razón pugna; pero vamos á ver algunos ejemplos.

¿No es absurdo suponer que un hombre pueda cambiar, entre ayer y mañana, sus condiciones de talento, de cultura, de carácter, etc., porque hoy se le nombre Ministro? ¡Pues la realidad nos dice que ese hombre, por el solo hecho de ser nombrado, acrecienta su personalidad, se le oye con más atención, vale más su consejo y tiene intervención en muchas cosas en las que antes no le era dable intervenir!

¿No es absurdo suponer que no pueden llegar á ser grandes estadistas los que empiezan? ¿Nacen, acaso, los hombres Presidentes del Consejo de Ministros? ¿No es otro absurdo suponer, no pugna con la razón el pensar que los que como Ministros han fracasado, y no por haber sido víctimas de circunstancias excepcionales, imposibles ó difíciles de ser reproducidas, sino en el despacho ordinario de sus departamentos, pueden dejar de ser los mismos cuando vuelvan á serlo, ó variar con los programas ó las promesas, como si no fuera cierto que «genio y figura hasta la sepultura?» ¡Pues la realidad nos dice que á un gabinete formado con verdaderas esperanzas se le llama *Ministerio chico*, y que á otro formado con indudables fracasados se le designa con el de *Ministerio de notables*!

Finalmente, ¿no pugna con la razón el que sea difícilísimo que no se mire con extrañeza, salvo casos excepcionales, el que sea encargado de formar Ministerio quien no haya presidido antes alguna de las Cámaras? ¿Cambiará su manera de ser porque un decreto los nombre? ¿O, mejor dicho, los nombre el Gobierno, pidiendo su aprobación á la mayoría para el Congreso ó al Rey para el Senado? Pues la realidad nos dice que esos nombramientos elevan la categoría de los hombres políticos y les dan la alternativa para presidir gabinetes, y la opinión verá ya sin extrañeza al día siguiente de esos nombramientos lo que hubiera tenido por arbitrario la víspera.

Tiene, pues, el Rey que elegir, en realidad, á los que ya han sido presidentes de las Cámaras; y todo lo que voy diciendo, y mu-

cho más que pudiera decir, ponen al Rey en tal dificultad para nombrar los Ministros, que algunas veces será gran fortuna que pueda hallar *una solución*, apropiada á las necesidades del momento! ¡Todo lo cual está bien lejos de poderlos elegir libremente!

Y volviendo ahora al veto, ¿cómo puede usarlo? ¿Por decreto? ¡Pues necesita también la firma de un Ministro, pudiendo repetirse aquí los razonamientos ya aducidos para otros conceptos!

¿Por resistencia pasiva negándose á sancionar? ¡No será por mucho tiempo! Porque el Ministro reclamará la sanción y caerá si no la obtiene, y será preciso que otra situación política le sustituya, lo cual no siempre es hacedero, siendo posible, además, que los partidos políticos se hallen de acuerdo si los asuntos son de gravedad suma y verdaderamente nacionales.

No creo que haga falta decir más para demostrar que el art. 49 de la Constitución vigente permfte que la labor de gobernar la desempeñe íntegramente el Gobierno.

Lo que importa es que los Ministros se persuadan de que no es lo mejor para el Rey hacer lo que él quiere, sino lo que á él le conviene; que, inspirándose en el bien público, harán siempre lo que más le convenga; que su misión consiste en descargarlo de toda responsabilidad, atrayéndolas hacia ellos, como es su deber; que el Rey debe estar sobre todo y sobre todos, y que para ser universalmente respetado y querido es preciso que no pueda ser censurado, lo cual se opone á todo acto de Gobierno, porque es inherente á éstos el aplauso ó la censura, según quien los examine.

Falta solo, y ya termino, el hacerse cargo de una gran vulgaridad, que consiste en decir que así se convierten los Reyes en autómatas ó monigotes sin ninguna significación.

Eso lo dicen, seguramente, los que se dedican al ejercicio de los deportes ó al de profesiones que nada tienen que ver con la gobernación de los pueblos; pero ¡no lo dirán los políticos, no lo dirán los verdaderos estadistas! ¡No parece sino que el simple reinar es cosa fútil y baladí, que sólo convida á la holganza!

El jefe del Estado, el que ejerce la primera magistratura de la Nación, ¿no puede jamás ser cosa tan desmedrada!

Lejos de eso, y por estar tan altos y ser poco manoseados, son una fuerza innegable y respetadísima, á la que atenderán singularmente los Gobiernos, porque inspirándose éstos en la opinión pública y en el parecer de las altas personalidades, no podrán dejar de tomar en consideración el de quien representa la tradición y el conocimiento permanente de muy graves asuntos. Nadie tiene misión más difícil de desempeñar en el Estado, teniendo iniciativas, como decía el Sr. Azcárate, sobre todos los asuntos en que no hay divergencia de opiniones, como los de higiene y moralidad, estudiando á diario los asuntos de todos los departamentos ministeriales, para darse cuenta de cómo se gobierna, y siendo, en suma, el instrumento diferencial, por lo delicado, á quien se encarga de adivinar las direcciones de la opinión pública; pero, no inconscientemente como indica el sismógrafo los movimientos telúricos, sino, conscientemente, como corresponde á un ser de razón.

Y no continúo en este camino, porque ni tenemos ya tiempo ni necesita el asunto mayores esclarecimientos.

Resumiendo ya, resulta: que las condiciones constitucionales de nuestra raza, no sólo no se oponen, sino que, acaso, reclaman esos perfeccionamientos democráticos; que las de nuestro régimen político se oponen indudablemente por su letra, pero no por su espíritu; en cambio el ejercicio del sufragio, que es el medio de expresión de que se serviría el *referendum*, no invita á multiplicar su uso; y mientras no modifiquemos nuestras costumbres, perfeccionándolo, saneándolo y haciéndolo apto para servir de vehículo á la voluntad nacional, sería estéril, perturbador, y de todas suertes inoportuno el pensar en la implantación de la reforma que estudiamos. ¡Y nada más!

Sesión fiel martes 11 de Mayo fie 1901

El Sr. Presidente (Marqués de la Vega de Armijo): Confieso, Sres. Académicos, que me encuentro en una situación verdaderamente difícil, porque abrigaba la esperanza de que tendríais la bondad de declarar que en vista del tiempo transcurrido y de que yo no estoy verdaderamente preparado para hacer el resumen de un debate tan importante como el que aquí se ha mantenido acerca del *referendum*, aquél no tenía ya objeto, quedando yo así completamente relevado de este trabajo.

Hay, además, que tener en cuenta que discusiones posteriores han interrumpido la que yo he de resumir, y que ha sido tanto y tan bueno lo que aquí se ha dicho, que me ha de ser muy difícil condensar en pocas palabras, como pretendo, lo que del debate ha resultado; pero desde el momento en que se insiste, accedo con el mayor gusto

Saben los Sres. Académicos que yo, por casualidad, fui el iniciador del tema al tener que contestar al Sr. Marqués del Muni cuando ingresó en esta Academia, y que busqué en el *referendum* la manera de salir de ciertas dificultades que dicho Sr. Marqués, del mismo modo que otros Sres. Académicos que en la discusión de ahora han intervenido, encontraba. La inició el Sr. Azcárate con el talento que le es propio, haciendo gala de sus extensos conocimientos en toda clase de cuestiones, y singularmente en ésta, por medio de un discurso que suscitó una polémica con el Sr. Sánchez de Toca, polémica que hizo se prorrogara por mucho tiempo la discusión del *referendum*. Opinaba el Sr. Azcárate que el *referendum* no era incompatible con el gobierno representativo, siendo este parecer contrario al de otros señores que, como el señor Salva, suponían atacaba á la representación que los diputados ostentan al poderse modificar las cuestiones ya resueltas que al *referendum* se sometieran. El Sr. Azcárate ha sostenido siempre que eran cosas distintas la representación y el *referendum*, y que no debía mortificar lo más mínimo á los representantes el que en

determinados momentos se sometieran á dicho procedimiento ciertas cuestiones, ya que á todas no es aplicable.

El Sr. Sánchez de Toca, que tampoco estimaba que el *referendum* supusiera una dificultad para el gobierno representativo, coincidía con el Sr. Azcárate en que á lo que verdaderamente podía aplicarse era á las cuestiones de los Municipios, hoy que á éstos, á diferencia de los de otros tiempos, se les han ido encomendando multitud de trabajos para que cumplan la alta misión que piden los pueblos á sus Ayuntamientos, y claro es que hablo de los de cierta importancia. En esto estaban conformes los dos, pero no en lo tocante á que el *referendum* fuese necesario para ilustrar al Monarca, pues el Sr. Sánchez de Toca creía que el verdadero deber del Monarca no era, como suponía el Sr. Azcárate, cumplir con las prerrogativas que exclusivamente le concede la Constitución, sino que tenía facultades superiores que, aunque no nacían de la letra de la Constitución, estaban en la mente de todo el mundo. De aquí nació una larga polémica que yo no podré recordar en todas sus partes, pero que demostró que aquella idea que el Sr. Marqués del Muni sostenía cuando yo tuve el honor de contestarle era cabalmente la misma del Sr. Sánchez de Toca.

El Sr. Salva no creía que fuera posible la aplicación del *referendum*, y, lo que es más, dijo que sería tanto como acabar con la verdadera representación del país. No reconocía tampoco el que el *referendum* pudiera aplicarse á los Ayuntamientos, puesto que no habló de ellos.

Después de los Sres. Salva y Sánchez de Toca tomaron parte en el debate el Sr. Marqués del Vadillo, que no lo considera conveniente, por ser una merma de la Soberanía, y el Sr. Piernas, que comenzó por declarar que no era afecto á la organización de las dos Cámaras, sin atreverse á combatir por completo al *referendum*, por ser una idea eminentemente democrática que en el fondo satisfacía sus deseos.

El Sr. Duque de Mandas nos hizo primero una relación circunstanciada de una conversación que había tenido con Lord Salisbury, en la cual le dijo que el sistema constitucional no

era tan bueno como se creía y que nosotros le habíamos copiado de modo muchísimo peor, reconociendo al fin el Sr. Duque que en determinados Ayuntamientos quizá pudiera aplicarse el *referendum*. Fundaba el Sr. Duque de Mandas su opinión, lo mismo que los que como él pensaban, en que el *referendum* no tiene en los Municipios los grandes peligros que en general se seguirían, por las condiciones de inteligencia que se necesitarían en todos los individuos para tratar de cuestiones más importantes que las locales, que están al alcance de todos.

El Sr. Conde de Casa-Valencia nos dijo que el *referendum* no era conveniente, que no lo aceptaban en Inglaterra y que él creía que en esa forma atacaría más que á nada á las prerrogativas del Rey.

El Sr. Sanz y Escartín manifestó que no era el *referendum* cosa de que pudiera prescindirse, si alguna vez se creía conveniente, que no atacaba fundamentalmente á nuestro régimen político y que quizás podría dar resultado aplicándolo convenientemente también á los Ayuntamientos.

El Sr. Gullón, después de examinar el *referendum* en sus diversas formas, tanto en Suiza como en los Estados Unidos, no lo estima conveniente, porque, á su juicio, es anular el sistema parlamentario, que es, de las creaciones modernas, la más perfecta.

El Sr. Sánchez Román atacó el *referendum* de una manera fundamental, creyendo que no podía aplicarse absolutamente; y que si en Suiza daba resultados, era como consecuencia natural de que allí lo tuvieran en su origen y á él se habían acostumbrado, además de que el país es mucho más reducido que el nuestro, donde por ser más extenso no daría resultado.

El Sr. Isern recuerdo que consideraba perfectamente aplicable el *referendum*; pero yo, sin haber olvidado lo que dijo, no puedo conservarlo tan presente, porque he tenido la desgracia, al revisar lo dicho por otros señores, de no encontrar su discurso, cosa **que me explico perfectamente estando el Sr. Isern en vísperas de publicar un importante y bien escrito libro, que hoy mismo he recibido.**

El Sr. Salvador, en la última sesión que á este asunto dedicamos, hizo un discurso en que, como en todos los suyos, demostró conocer perfectamente la materia, si bien llevó la cuestión á distinto terreno, al cual, como á tantos otros interesantes incidentes, yo no puedo ir, aunque otro sea mi deseo. Pero, en fin, es lo cierto que el Sr. Salvador tampoco creía que el *referendum* daría en España grandes resultados, extendiéndose —con mucha razón, á mi juicio,— en la conveniencia de buscar el medio de atacar el mal, que se va haciendo tan común, de la compra de votos en las elecciones.

Yo, desde el punto de vista de la cuestión que me propuse tratar al contestar al Sr. Marqués del Muni, no he visto en esta discusión todo lo que hubiera deseado para formar una idea exacta acerca de si estaba enteramente equivocado sobre la aplicación del *referendum*, á fin de evitar en lo posible las extralimitaciones del poder en las cuestiones referentes á la ley electoral. Esta era mi idea predominante entonces, idea que no he perdido, lo digo con franqueza; porque por más que no pretenda que esto se establezca en la Constitución, creyendo, como creo, que la que más vale es la que más dura, pienso que el *referendum* es conveniente para evitar abusos de cierta índole que dentro de nuestra legislación no hay medio de cortar; porque aunque el Soberano tiene que estar al corriente, como decía el Sr. Sánchez de Toca, de las ideas que predominan en el país y de la conveniencia de salvar las dificultades que por la mala interpretación de las leyes pueden suscitarse, la verdad es que dentro de las facultades del Rey, no teniendo quien pueda pedirle que lo realice, su situación es mucho más difícil que si en la Constitución, por ejemplo, existiera la facultad de que un número considerable de electores, al ver que se contrariaba por completo el sistema electoral, pudiera acudir al Rey pidiendo que se consultase por medio del *referendum* al país; y esto le daría una fuerza extraordinaria, pudiendo así el Rey fortificar el derecho al veto, que, como aquí se ha dicho, en España se ha aplicado muy pocas veces, mientras que en los Estados Unidos, por ejemplo, se aplica casi á diario y para

todas las leyes, que, como decía el Sr. Conde de Casa-Valencia, no pueden serlo allí hasta tanto que han recibido la autorización del Presidente, excepto en determinados casos muy difíciles, como cuando se vuelve otra vez á la discusión de la misma ley, en cuyo caso se necesitan las dos terceras partes de la Cámara para que lo sea, sin el voto del Presidente.

Si se tuviera, pues, en nuestro país la facultad de reclamar en determinadas circunstancias, aunque se necesitara tan considerable número como en Suiza, donde cuando se trata de cuestiones constitucionales es indispensable que reclamen, por lo menos, 50.000 habitantes, y 30.000 en otros casos, es evidente que esto sería una manera de cortar determinados abusos que se van haciendo ya verdaderamente endémicos.

Yo bien sé la dificultad grande que supone reunir un número considerable de ciudadanos como el que exige siempre el *referendum*; pero se podría buscar el medio de hacerlo en las grandes capitales, puesto que la inmensa mayoría de los que han tratado estas cuestiones lo reconocen como conveniente para los asuntos municipales, sin necesidad de reunir al pueblo, como en Roma, en la plaza pública.

Así habría más facilidades para el Monarca cuando apreciara que la cuestión era digna de estudio y respeto, hecha la reclamación por un número considerable de electores en el país, evitándose el falseamiento de las elecciones, que no tendría objeto desde el momento en que después vendría el *referendum* á modificar la solución.

En resumen, el *referendum* es cosa que no me parece que se puede desechar por completo, porque de esta misma discusión ha resultado que puede tener, aun dentro de nuestro sistema, alguna aplicación, viendo la facilidad con que las leyes no se cumplen. En los países en que la elección es una verdad, como se ha dicho aquí con razón, es menos necesario, porque, realmente, cuando la elección se lleva como en Inglaterra ó en sus posesiones de la Australia y Nueva Gales, y en la misma Alemania, hasta cierto punto no es necesaria su aplicación, como en

países en que en ello no se para mientes, y se cree que aun cuando es la base fundamental del sistema representativo se piensa que se puede falsear constantemente, sin peligro y sin responsabilidad.

Y nada más, porque yo no tenía esta noche más pensamiento que el de que se me absolviera de resumir un debate tan largo y tan interesante como el que aquí ha tenido lugar, y para el cual no venía, ciertamente, preparado.

El Sr. Santamaría de Paredes: Por mi parte he de decir que no sólo he escuchado con mucho gusto al Sr. Presidente, sino que su discurso me ha servido para enterarme de una discusión á la que no he podido asistir con la asiduidad que hubiera deseado.

El Sr. Sánchez Román: No desconozco que no es esta ocasión para que yo me permita usar de la palabra; pero la Academia me ha de perdonar que lo haga brevísimamente y por un impulso de justicia y satisfacción irresistibles, que creo es modesto intérprete de los sentimientos de todos los Sres. Académicos presentes en estos instantes, para hacer constar, aunque sea por mi humilde conducto, que la Academia ha oído con satisfacción y complacencia extraordinarias, y hasta con legítimo orgullo, el concienzudo y elocuente resumen que acaba de hacer nuestro digno Presidente de la importantísima discusión sobre el *referendum* en relación con el Régimen representativo, que ha constituido el asunto de ilustradas deliberaciones de la Academia durante varias sesiones.

Bien sé que mi modesto juicio no puede ser medida exacta de las excelentes condiciones de ese resumen presidencial; pero por la profunda atención que he prestado, hasta el extremo de haber tomado nota de los puntos ó principales fases de aquella discusión que han sido enumerados con una exquisita fidelidad y de sus capitales conclusiones, en lo que el recuerdo de mi memoria no sea infiel, considero un deber de toda justicia declarar en este momento que nuestro digno Presidente ha cumplido de modo admirable las exigencias de resumen tan delicado, marcando bien el

sentido predominante de las diferentes doctrinas y tendencias aquí sostenidas durante el debate.

Ha aportado, además, su propia opinión pronunciándose en el sentido de que tal vez sería posible y algo útil la introducción del *referendum* en España para depurar las costumbres electorales y como garantía indirecta del cumplimiento de las leyes.

Y ha terminado el Sr. Presidente haciendo tales protestas de modestia, que me obligan á decir que no ha tenido razón en estas últimas palabras, sino que, por el contrario, merece todo género de plácemes y felicitaciones por el discurso que todos acabamos de tener el gusto de oír.

El **Sr. Presidente:** Doy las gracias á los Sres. Santamaría de Paredes y Sánchez Román, que sólo por la sincera amistad que me profesan han podido encontrar algo que alabar en las palabras que he pronunciado.

ÍNDICE

T O M O O U A R T O

DE LOS

Extractos de discursos leídos en la Real Academia de Ciencias Exactas y Físicas

SOBRE LOS TEMAS

Algunas teorías de Platón comparadas con otras de la Filosofía moderna.

Intervinieron los Sres. Académicos:

Páginas.

Salva	5,62,77, 128, 151, 158 y 166
Isern	43,65,90,114, 146 y 149
Sanz y Escartin	94, 138, 148, 150, 153, 160, 170 y 176
Marqués del Vadillo	155, 162, 173 y 177

¿Es compatible el referendnm con el sistema representativo?

Intervinieron los Sres. Académicos:

Páginas.

Azcárate	181, 193, 201, 209, 222, 228, 267, 272, 280, 282, 320 y 334
Sánchez de Toca	185, 242, 237, 308 y 324
Salva.....	198,205, 229 y 233
Duque de Mandas	212
Marqués del Vadillo	218, 227 y 229
Piernas y Hurtado	230 y 233
Isern	232
Sanz y Escartin	237 y 272
Gullón (D. Pío)	260, 271 y 3)1
Conde de Casa Valencia	265
Sánchez Román	274, 280 y 381
Salvador (D. Amos)	361
Marqués de la Vega de Armijo (Presidente)	376 y 382
Santamaría de Paredes	331