

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

EXTRACTOS DE DISCUSIONES

HABIDAS

EN LAS SESIONES ORDINARIAS DE DICHA CORPORACIÓN

SOBRE TEMAS DE SU INSTITUTO

TOMO DUODÉCIMO

MADRID

ESTABLECIMIENTO TIPOGRAFICO VIUDA E HIJOS DE JAIME BATÉS

Costanilla de San Pedro, núm. 6.

1925

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

EXTRACTO DE SUS DISCUSIONES

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

EXTRACTOS DE DISCUSIONES

HABIDAS

EN LAS SESIONES ORDINARIAS DE DICHA CORPORACIÓN

SOBRE TEMAS DE SU INSTITUTO

TOMO DUODÉCIMO

MADRID

ESTABLECIMIENTO TIPOGRÁFICO DE JAIME BATES MARTÍN

Costanilla de San Pedro, número 6.

1924

ARTICULO 43 DE LOS ESTATUTOS

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

***En las obras que la Academia autorice o publique, cada autor será responsable de sus asertos y opiniones: el Cuerpo lo será únicamente de que las obras sean merecedoras de la luz pública. ***

DISCUSIÓN

ACERCA DEL TEMA

La crisis del moderno constitucionalismo en las naciones europeas.

Sesión del martes 30 de Octubre de 1923.

El Sr. Posada: El tema oportunísimo que va a ser objeto de las discusiones de la Academia en este año, ofrece tales dificultades, que me temo se haya equivocado la Corporación al designarme como ponente con el encargo de exponerlo y de señalar los complejos problemas que surgen de su consideración adecuada, problemas que, en razón a las circunstancias del período que vivimos, alcanza especial relieve, con lo que se agravan y acentúan las dificultades a que antes se hace referencia. Sólo me excusa el deber de obediencia ante el honroso requerimiento de la Academia y la benevolencia con que siempre ha acogido mis intervenciones en sus tareas. Por otra parte, aunque la índole esencialmente política del tema invita a la polémica, y a la polémica apasionada — a la que soy muy poco aficionado—, impera en los debates de esta Corporación siempre la serenidad y la tolerancia y tan alto espíritu científico, que puede uno afrontar con toda tranquilidad el estudio del tema propuesto, seguro de ser escuchado con simpatía animadora por parte de todos. "La crisis del moderno constitucionalismo en **las** naciones europeas", que es como el tema se enuncia, y aun

sin la palabra "crisis", plantea un complejo conjunto de cuestiones de alta filosofía política y de crítica histórico-política de excepcional importancia, que sin la agravante indicada de la "crisis", podrían ocupar útilmente la atención de la Academia durante muchas noches y aun, quizá, durante más de un curso.

Lo que llama la Academia el constitucionalismo, o sea el régimen constitucional, es, sin duda, uno de los fenómenos políticos más interesantes y de más excepcional importancia de la historia de la humanidad. Por de pronto, no podrá señalarse en la vida política de los pueblos un régimen como el constitucionalismo, de tal fuerza expansiva y que se haya difundido con tal rapidez por todas las latitudes y con tales condiciones de adaptabilidad que ha podido producirse en las más variadas circunstancias.

En 1787, después del triunfo de la revolución norteamericana y de la formación del nuevo Estado independiente, sólo dos naciones se regían por instituciones estrictamente constitucionales; cada una, ya, a su modo, pues Inglaterra era constitucional por obra de la tradición y de la propia historia, merced al desarrollo espontáneo de su política, mientras Estados Unidos, pueblo nuevo, que se forma por la unión político-federativa de otros pueblos distintos de tradición constitucional, se hace constitucional también por obra reflexiva de una Constituyente, y formula el régimen en un documento escrito y de contextura rígida.

El constitucionalismo de hecho, sólo tiene parecido, por BU carácter expansivo, como movimiento jurídico y político, con la difusión del Derecho romano. En efecto, Inglaterra, mediante el influjo de su constitucionalismo, ha desempeñado en el Derecho público moderno una función análoga a la de Roma con respecto al Derecho privado, y de modo indirecto, desde el Renacimiento, en el público. Ella, Inglaterra, merced a un proceso evolutivo interno, orgánico, logró elaborar un régimen político que, en la segunda mitad del siglo XVIII, alcanza bajo formas flexibles una expresión original y una estructura que se estima como condi-

ción precisa para garantizar las libertades. Tal era el sentido y alcance interpretativo del famoso capítulo del *Espíritu de las leyes* de Montesquieu, sobre la Constitución inglesa y la división de los poderes, capítulo que, como es sabido, sirvió de fuente de inspiración del futuro régimen constitucional, incluso en Norteamérica. Al elaborar Montesquieu, merced a una interpretación; que ahora se estima por algunos equivocada, de la Constitución inglesa, la doctrina de la división de los poderes como defensa o régimen de garantías contra el absolutismo del Poder, formuló el principio capital a que ha de obedecer la estructura política del constitucionalismo moderno, salvo quizá, puede decirse, en Inglaterra misma, cuyo régimen constitucional no podría caracterizarse como de división de poderes, sino de confusión, o, si se quiere, de estrecha colaboración de los poderes.

Donde realmente se consolida con fórmula histórico-jurídica a la vez que política de separación o división de los poderes, es en la Constitución de la República norteamericana de 1787. Y de ella, más quizá que de la inglesa, viene el decisivo influjo de la doctrina. No debe olvidarse que la labor de la Constituyente francesa no se explica adecuadamente prescindiendo de las inspiraciones americanas. Aunque en la Revolución francesa culmina el movimiento de ideas que llena el siglo XVIII, la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789, tanto en su forma articulada, como en su alcance jurídico y en su tono dogmático, no se explica sin el antecedente de las Declaraciones americanas. El que fué profesor de Heidelberg, Jellinek, en su excelente monografía sobre *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, sostiene la tesis que acabo de indicar, demostrando, a mi juicio, concluyentemente, que en la Asamblea francesa de la Revolución se conocían los textos de las Declaraciones americanas, especialmente las de Virginia y de Massachusetts, y que ellas ejercieron decisivo influjo en la Declaración francesa. Basta comparar los términos de aquéllas con los de la francesa, que Jellinek inserta en su libro a dos columnas, para convencerse de la verdad de estas indicaciones.

Prescindiendo, por ahora al menos, de estas consideraciones, el carácter excepcionalmente expansivo del constitucionalismo quedará plenamente demostrado con recordar que en 1789, la fecha inicial de la Revolución, sólo hay dos países, aparte Inglaterra, que se rigen por un régimen constitucional, y en el año en que estamos no hay ni uno solo que no haya aceptado el régimen de las Constituciones. Puede ocurrir que no siempre el régimen constitucional sea la expresión natural de la idiosincrasia política del pueblo que lo adopta: que se trate en él no más que de una imitación, y que por esto allí se practique de modo superficial, falto de alma y de enjundia, falseado y caricaturescamente; pero aun siendo así, parece hoy que para presentarse airoosamente, o para ser admitido en la vida política de los pueblos civilizados hay que vestirse constitucionalmente. ¿Cómo explicar esa rápida expansión del constitucionalismo?

El profesor francés M. Hauriou, en su reciente *Précis de Droit Constitutionnel*, dice que "el régimen constitucional es una cierta forma del Estado, que es a su vez una cierta forma de una nación, más exacto, es la centralización política y jurídica de los pueblos que han llegado al período nacional". Con lo que podría explicarse la gran expansión y la eficacia política del régimen constitucional, estimándolo como la forma jurídica bajo que han podido organizarse y gobernarse las naciones, definiéndose así el constitucionalismo como una consecuencia y condición de la afirmación histórica de las naciones. Estima M. Hauriou que, aunque se remonte muy allá el esfuerzo constitucional de la humanidad, "el régimen constitucional propiamente dicho es un fenómeno que viene tarde, en los períodos de la civilización en que se desarrolla el régimen de Estado". Y así se comprende que no haya habido en la historia de la civilización mediterránea más que dos épocas rigurosamente constitucionales: la primera vez al fin de la época greco-romana y la segunda en el siglo xvni, cuando los Estados modernos tenían en su mayor parte siete u ocho siglos de existencia. El régimen constitucional parece exigir una gran madurez política, si ha de realizar el equi-

librio, tan necesario como difícil, entre el poder, el orden y la libertad, equilibrio que ha de mantenerse según fórmulas jurídicas. A mi juicio, aparte la oportunidad histórica del constitucionalismo, su fuerza expansiva se explica, sobre todo, por su admirable e inagotable flexibilidad, no igualada por régimen político alguno en la historia de las civilizaciones. En efecto, el constitucionalismo, es decir, el régimen político que somete a normas de valor jurídico el funcionamiento de los poderes públicos, ha logrado una realización práctica, lo mismo en países de tradición y de costumbres de evolución política lenta como Inglaterra, que en países de construcción reflexiva y revolucionaria. Inglaterra, país constitucional, sin Constitución razonada y escrita — sería inútil pedir en una biblioteca la Constitución inglesa —, como Estados Unidos o Francia, Inglaterra, digo, realiza un tipo de régimen constitucional flexible al máximo: su Constitución se hace y rehace obedeciendo a la marcha histórica de las transformaciones sociales, y cuando se considera preciso una modificación expresa en el régimen y funcionamiento constitucional, la reforma se realiza por el Parlamento, con las mismas solemnidades que si se tratara de la reforma de cualquiera rama del Derecho positivo. No se practica en Inglaterra la distinción, esencial en otras formas del constitucionalismo, entre ley constitucional y ley ordinaria.

Al lado de este constitucionalismo flexible, predominantemente consuetudinario, la historia contemporánea registra los más variados tipos de régimen constitucional, predominantemente escritos o legislados y codificados, de contextura rígida, pero rígida en grado muy distinto, desde la máxima rigidez, según la definitiva concepción de Bryce al definir la Constitución norteamericana contraponiéndola a la inglesa, hasta la rigidez desvanecida de nuestra Constitución de 1876. Produciéndose el fenómeno curioso, que confirma la fecundidad del constitucionalismo, de que el tipo rígido norteamericano, obra de un pueblo de raza y tradición inglesa, que se inspira en Inglaterra, crea sin embargo, y para un fin análogo en lo esencial, la ga-

rantía de las libertades, un régimen constitucional como el inglés, pero con originalísima estructura y con formas instrumentales totalmente diferentes. El constitucionalismo procuró a América la fórmula adecuada para dar una solución jurídico-política a los dos equilibrios indispensables para que la Unión americana federal se organizara como un Estado de Estados representativo y libre: el equilibrio del federalismo: unión firme sin absorción de los componentes de la Unión; los Estados formando un Estado federal: y el equilibrio de los Poderes como garantía de libertades y de derechos.

La Constitución americana ofrece el fenómeno curioso, en contraposición con la inglesa, de la adaptación y transformación consuetudinaria del texto rígido, por obra del sentido práctico del pueblo de los Estados Unidos. Porque bien puede decirse que la Constitución elaborada en Piladelfia no pasó de ser una propuesta al pueblo de los Estados Unidos, que al hacerla suya después de una laboriosa adaptación, creó la nueva forma política del Estado federal, equilibrio de equilibrios que no puede sostenerse si no se asienta sobre bases esencialmente orgánicas. Y la labor de adaptación fué, en este caso, obra de una acción consuetudinaria constructiva y de una sabia y prudente jurisprudencia interpretativa. La asombrosa flexibilidad del constitucionalismo reafirmase magistralmente en esta Constitución rígida, obra de arte reflexivo, pero que sirvió para moldear políticamente la personalidad de la Unión de aquellos trece Estados que primero la integran, y sirve aún para mantener la fuerte e imponente personalidad del Estado federal, formado hoy por la unión *indestructible* de un pueblo de más de cien millones de almas, distribuidas en cuarenta y ocho Estados también *indestructibles*. Y no sólo esto; el éxito histórico de la Constitución americana, después de la consolidación definidora de la guerra de Secesión, que afirma la unidad federal compatible con la persistencia de los Estados — una nación de Estados —, es una de las manifestaciones más interesantes de la fecundidad del principio constitucional, ya que, merced a la inagotable riqueza de sus combinaciones jurídi-

cas, con el constitucionalismo ha sido posible realizar las más profundas transformaciones en las ideas políticas, que se estimaban intangibles, y que en su intangibilidad podían ser, y eran, obstáculos insuperables en el proceso del Estado o de los Estados. Basta recordar la nueva noción de la soberanía política que ha sido preciso elaborar, para explicar el fenómeno del federalismo, y que doquier trastorna los caracteres de la soberanía absoluta, unificada y absorbente que la Revolución heredara de las monarquías puras.

Los Estados Unidos han respetado religiosamente el texto de su Constitución venerada: lo han reformado expresamente muy pocas veces: son diez y nueve las enmiendas y adiciones que hoy completan el documento original; pero, sin tocarlo y al modo inglés, lo han modificado en la aplicación consuetudinaria. Y así, por ejemplo, establecieron los legisladores de 1787 que el Presidente se eligiera por un sufragio de segundo grado; y la costumbre ha modificado esa exigencia, y la elección es prácticamente de primer grado, de sufragio directo, ya que la Convención de electores delegados no hace más que sancionar lo acordado por los partidos.

Según antes os decía, la Constitución inglesa y la de los Estados Unidos, señalan la primera y fundamental diferenciación del constitucionalismo, desde el punto de vista de la generación del régimen constitucional y de su forma o expresión jurídica; y recordando a Bryce, definiremos como flexible la Constitución inglesa, porque toda ella puede reformarse por una ley del Parlamento — que ejerce y funciona como soberano; puede hacerlo todo menos de un hombre una mujer o de una mujer un hombre—; y la americana como *rígida*, porque su texto no está a merced de las intervenciones del Congreso o de los Poderes federales de gobierno, pues sólo puede reformarse su texto por el procedimiento especial que la Constitución misma establece, y mediante intervención de representaciones muy directas y expresas del pueblo americano. Lo interesante aquí es notar de qué modo el constitucionalismo se ha adaptado y ha respondido, con

formas políticas de valor jurídico diverso, a la distinta disposición e idiosincrasia de los Estados: el pueblo inglés, con su razonada fe en sí mismo, no necesita de precauciones extraordinarias para estimar prácticamente garantidas sus libertades y sus derechos y el régimen de sus instituciones, y no ha hecho de la Constitución un derecho aparte excepcional. Los Estados Unidos, pueblo nuevo, de formación difícil y expresa — se afirman pueblo con la Constitución —, han creado un régimen jurídico especial de garantías constitucionales, merced al cual el ciudadano americano y los Estados, saben que el texto constitucional — su Carta—, suprema garantía, no puede variarse sin que ellos, el pueblo de los Estados Unidos, hable y decida de modo expreso y determinado, sabido: constitucional.

Pero, por otra parte, la flexibilidad del régimen constitucional se ha manifestado en otras diversas relaciones. En primer lugar, es régimen que se ha podido adaptar a las comunidades pequeñas, de poco territorio y escasa población, como los cantones suizos, y a Estados como Bélgica o Portugal, y a los grandes Estados de vida política compleja como Inglaterra, Estados Unidos o Francia. Además, el régimen constitucional — síntesis resultante de la más íntima compenetración del Derecho y de la Política en la vida de los Estados — ha podido afirmarse con eficacia al lado de la corriente tradicional o tradicionalista o legitimista en los pueblos monárquicos, condensándose bajo las diversas formas de las monarquías constitucionales; y se ha armonizado con las diferentes manifestaciones del principio democrático en los pueblos sin tradición monárquica. El régimen constitucional es, después de todo, el que, merced a la elasticidad y riqueza de sus combinaciones y equilibrios, ha permitido que las monarquías tradicionales hayan podido resistir a los empujes de la Revolución. Recuérdese lo que ha querido representar y representó la monarquía doctrinaria de Luis Felipe en Francia, y en ocasiones algunas monarquías alemanas. El régimen constitucional ha podido practicarse en países de unidad política nacional intensamente construida, como Francia, obra de una gran tradición

monárquica, no deshecha por la Revolución y perfeccionada bajo Napoleón I, y en países como Inglaterra, país de *self-government*, de composición compleja, o en Estados de formación federal, como Estados Unidos, Suiza, Alemania Imperial. Es decir, que el principio federalista, el criterio histórico del *self-government* y la formación política unitaria, han podido combinarse eficazmente con las exigencias formales, estructurales y funcionales del constitucionalismo. Y ahora mismo, en los momentos de aguda crisis, cuando el constitucionalismo experimenta los efectos de la guerra y de la post-guerra, los Estados se acogen al régimen de Constituciones, transformando las que les rigieran antes de la sacudida, o elaborando las nuevas los pueblos que adquirieron su condición de Estados, como consecuencia de los arreglos o desarreglos de la paz.

Sesión del martes 6 de Noviembre de 1923.

El Sr. Posada: Procuré en mi primera intervención indicar de qué modo se ha producido en sus comienzos el movimiento constitucional, como consecuencia de un proceso histórico en Inglaterra y de un período revolucionario en América, y llamaba la atención hacia el fenómeno, verdaderamente excepcional, de la gran flexibilidad del régimen constitucional y de su rápida expansión, lo que parece indicar que la forma constitucional de los Estados ha sido la más adecuada para la eficaz consolidación de las comunidades políticas nacionales modernas — grandes y pequeñas —; el constitucionalismo se ha desarrollado, en buena parte, apoyándose en las realizaciones del principio de las nacionalidades, y siendo la expresión histórica de la organización política de los Estados Naciones y de las Naciones Estados. Dada la positiva acomodación de la organización constitucional, lo mismo a las exigencias de un proceso evolutivo, en países de tradición fuerte y de espíritu conservador, como Inglaterra, que a las de una

transformación rápida, expresa, reflexiva, como la que supone el advenimiento del Estado norteamericano y la elaboración de su Constitución en la Convención de Filadelfia, o bien la que se produce en la Revolución francesa, o la iniciada en las Cortes de Cádiz en 1812, bien puede asegurarse que se trata de un régimen político que llega a su hora. Y he ahí la más razonable explicación de su fuerza expansiva. El régimen constitucional es, en efecto, un período histórico: es la historia que se vive a su tiempo por los hombres y por los pueblos, especialmente como la expresión más adecuada de las aspiraciones liberales en sus más diversos matices y manifestaciones, incluso de las que implicaban rectificaciones parciales del puro sentido liberal, que no otra cosa significaba en cierto modo el doctrinarismo, realizado especialmente bajo la monarquía francesa de Luis Felipe. Y ahora bien, este régimen constitucional hállase hoy en crisis; o mejor, atraviesa un período que puede considerarse de verdadera crisis, manifestada en muy variados síntomas, de tal intensidad que bien podría creerse que había llegado el momento del agotamiento de la idea constitucional o de las creencias e ideologías generadoras del régimen de las Constituciones. Al considerar los caracteres agudísimos con que la crisis del constitucionalismo se produce en los momentos presentes, podría preguntarse si se trata sólo de una crisis de agotamiento o de transformación o de crecimiento todavía. Porque al lado de las reacciones impulsivas — como las del fascismo y del soviétismo — que niegan esencias del constitucionalismo, deben registrarse las acentuaciones históricas de esas esencias en las transformaciones constitucionales de la post-guerra — en Alemania, por ejemplo — y las expansiones del principio constitucional en países de renovada formación política, como Irlanda y Egipto y la nueva Turquía. En todo caso importa fijar los términos adecuados del problema, que es tanto como interpretar el alcance visible de la crisis. Que no es en manera alguna un fenómeno suscitado como consecuencia de las sacudidas de la guerra, ni de las conmociones nacionales y sociales de la post-guerra. La crisis del constitu-

donalismo, al menos como crisis de transformación y quizá de crecimiento, viene advirtiéndose desde mucho antes de la guerra de 1914. En rigor no puede señalarse una verdadera normalidad constitucional general; influido constantemente el constitucionalismo por todos los movimientos sociales, nacionales y económicos de los respectivos Estados, ha experimentado directamente los efectos de las repercusiones perturbadoras de esos movimientos, y a eso se debe en buena parte la gran variedad en los cambios de sus formas. El ejemplo más típico e instructivo de la crisis, de crecimiento aquí, del régimen constitucional nos lo ofrecen el desarrollo y las aplicaciones del mismo en la América del Norte, no ciertamente en relación con la Unión, que vive una misma Constitución desde 1787, sino en relación con la formación y transformaciones de los Estados miembros de la Unión federal. Nada más variado y rico que los movimientos constitucionales en esos Estados. Unas veces fué allí moda las Constituciones cortas, de textos concretos; otras la preferencia se ha inclinado a la moda de las Constituciones extensas, debido en parte a la desconfianza hacia las Legislaturas, ya que, dada la distinción entre Constitución — rígida — y ley ordinaria, el hecho de llevar a la Constitución la protección jurídica de un interés O de una institución, equivale a darles la suprema garantía de respeto y estabilidad.

La crisis en el Continente europeo revestía y reviste otros caracteres. Aunque parezca una crisis de formas y de estructuras políticas — que forma es, en definitiva, todo lo constitucional como tal —, a mi juicio se trata de una crisis de fondo, de esencias, de creencias y de instituciones. Nos hallamos desde hace muchos años ante la crisis del Estado, resultante histórica del movimiento instaurador del régimen constitucional, del Estado típico moderno, nacional, representativo y liberal, que es el tipo político (realizado con formas muy diversas) en que se ha condensado el régimen del Estado después de las revoluciones y en el primer período del constitucionalismo.

Para la más' adecuada exposición del tema, estimo indispen-

sable recordaros la significación racional e histórica que representan los tres caracteres que, en mi sentir, definen el Estado constitucional moderno.

Los Estados constitucionales son sin duda todos, o pretenden ser, *nacionales*. Los grandes problemas y conflictos políticos característicos del siglo pasado, los que han determinado las guerras sufridas, han sido casi todos problemas suscitados en o alrededor de las aspiraciones hacia la unidad nacional, o por una nación que aspira a ser Estado, o de Estados que pretenden integrar en su régimen todos los elementos que reputan de su nacionalidad. Y aquellos Estados que no han logrado integrar una nación más o menos definida, o que sólo han alcanzado la forma política exterior de tales, han sido Estados inseguros, amenazados de disgregación, que al primer choque duro y fuerte se han deshecho, como ha ocurrido con Austria Hungría, o se han desunido sin resistencias, como Suecia y Noruega. Téngase en cuenta que al definir como nacional al Estado, no me refiero a su presentación aparente y exterior, obra de una unidad puramente política de equilibrio o de una dominación. Lo nacional, en el Estado constitucional, se refiere a su formación interna, en el sentido de que la comunidad política — nación — es el asiento y sujeto de la soberanía, que se dice nacional por eso mismo. La idea y el hecho de atribuir a la nación la soberanía, supone una transformación del Estado muy honda, hartó más honda y notoriamente más transcendental de lo que piensa el profesor Duguit. Todos conocéis la tesis de este ilustre maestro del Derecho público contemporáneo. Estima que la noción de soberanía — fundamental en el Derecho político tradicional y moderno — se descompone y disuelve, para ser sustituida por la fecundísima, sin duda, del *servicio público*. No voy a discutir si la noción de soberanía está llamada a desaparecer, dejando su función generadora, en el Estado y en el Derecho político, a la de servicio público: estimo las dos nociones compatibles, más aún, llamadas a completarse. Pero es que el profesor Duguit tiene una noción de la soberanía hartó cristalizada y fija, merced a la cual puede

muy bien sostener que la idea de la soberanía nacional, es la misma idea de la soberanía absoluta, concebida como un derecho subjetivo de mando del rey, y que, por tanto, el Derecho político de la Revolución no ha modificado en esta relación el del antiguo régimen, limitándose a decir *Nación* donde antes se decía *Bey*.

El concepto de la soberanía, que se afirma en los comienzos, sobre todo, del régimen constitucional, no entraña al pronto, sin duda, una transformación interna, sustancial, de alcance ético de la soberanía como característica del Poder: en el fondo, la noción de soberanía nacional — como la noción de la soberanía en Rousseau — equivale a la noción del poder absoluto de dominación, irresistible, supremo; el poder del rey soberano según el tipo realizado por Luis XIV, es el de la Convención, y el de la Nación constituida en Estado dominador. Pero la transformación, aun no siendo de fondo, de concepto esencial, tiene una transcendencia que el profesor Duguit olvida; porque no es lo mismo para la realización del Estado, que el Poder soberano tenga por sujeto y agente al rey que manda sobre sus subditos, y sea un Poder que viene de arriba o de fuera de la comunidad y que se define como un derecho propio — del patrimonio casi — del monarca, que el que el Poder soberano, aunque sea ética y políticamente lo mismo, se conciba, defina y sea, en efecto, un atributo de la Nación, de la comunidad política. El cambio hace de la soberanía algo inmanente en el Estado mismo, y pone en la masa la fuerza transformadora de la realidad política. Y gracias a ese cambio, primero quizá sólo de sujeto — donde dice Rey dígame Nación —, la masa del pueblo se ha adueñado del Poder político de modo más positivo y real, despertándose en ella la conciencia política, y convirtiéndose por tal manera el Pueblo en la fuerza transformadora del Estado. La personalidad colectiva del pueblo — la Nación —, aun sin dar a estos términos Personalidad, Pueblo y Nación un valor real, como entidades sustantivas, asistida, digo, la personalidad de la Nación o del Pueblo de un poder absoluto como el de Luis XIV, es la que ha realizado la transformación del Estado generadora del régimen constitu-

cional. Y su actuación continuada, íntima, es la que ha provocado la crisis del concepto de soberanía a que se refiere Duguit, pero que no es, a mi juicio, crisis de agotamiento ni de descomposición, sino de transformación: la soberanía poder absoluto de imperio, único, exclusivo, propende a convertirse en poder jurídicamente condicionado. Sin duda es difícil llegar a penetrar la concepción de la soberanía—poder supremo—regulada jurídicamente: estimase ello contrario a la naturaleza misma de la soberanía, considerando que el acto netamente soberano, el acto puro de Estado—órgano del Derecho—cae fuera del Derecho, y es, como diría Jellinek, de naturaleza metajurídica. En mi sentir, el problema íntimo de la soberanía, se resuelve mediante una adecuada aplicación del principio de autonomía. La soberanía se limita a sí misma por obra de la autonomía del soberano, que se da su ley porque es autónomo. Y he ahí la esencia del régimen constitucional, como régimen del Estado sometido al Derecho, el *Bechtstaat* de los alemanes. El régimen constitucional es, desde su origen, además esencialmente representativo, democrático o no: en su origen más representativo que democrático, institucionalmente considerado, sobre todo si para ser democrático un Estado ha de practicar la llamada democracia directa. Antes bien, las democracias, como verbi-gracia la americana, practican el régimen representativo. Verdad es que, en ciertas condiciones, la democracia directa, o lo que se define como democracia directa, no es en manera alguna aplicable, v. gr., el régimen político de un gran Estado por asambleas de ciudadanos. Y aun en los casos en que los Estados se organizan constitucionalmente, incorporando a su régimen las instituciones típicas de la llamada democracia directa, no dejan de ser representativos, porque ni el *referéndum*, ni la iniciativa legislativa popular, ni la asamblea de vecinos o de ciudadanos, entrañan la negación del principio representativo. El régimen directo por el mismo Estado, por la comunidad política misma íntegramente considerada, es un imposible natural; el Estado no obra directamente como una persona individual, obra *siempre* mediante sus miembros, que, en esta relación, se convierten en ór-

ganos suyos, y funcionan jurídicamente como sus representantes. Esto aparte de que las instituciones llamadas de democracia directa son también representativas.

Es el Estado constitucional, además, *liberal*. Y tal carácter es quizá el más típico del régimen constitucional, que se desarrolla en Europa siguiendo, como en América, el influjo de la tradición inglesa. Es, en efecto, el constitucional un régimen esencialmente de garantías, que se recogen y hasta sistematizan en las Constituciones: las *garantías constitucionales* en amplio sentido; y ellas son de dos clases, que corresponden, con distinto alcance inmediato, a las dos partes en que suele diferenciarse el contenido de las Constituciones: la parte que Giner denominaba *dogmática*, o sea las declaraciones fundamentales y de derechos y la parte *orgánica* (de Giner también), que comprende los preceptos normativos relativos a la organización, funciones y relaciones de los poderes del Estado. Ahora bien, el carácter común a ambas partes es que se dirigen a condicionar la existencia y el ejercicio de los poderes específicos del Estado, limitando o regulando su acción frente a los derechos del hombre y de los ciudadanos en la parte dogmática, y determinando y reglando la competencia de los distintos poderes del Estado en la parte orgánica. ¿Para qué? Para garantizar la libre actividad o las libertades reputadas esenciales, como derechos del hombre, y para impedir que resurja el poder absoluto en el régimen del gobierno, y el ejercicio arbitrario del poder público, esto mediante la limitación reglada, y la contraposición de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, siguiendo la inspiración de Montesquieu, el gran teorizador de la división de los poderes; así como con respecto a las "garantías de los derechos del hombre, el constitucionalismo de la Europa continental ha seguido inmediatamente la inspiración de América, que a su vez tomara su inspiración inicial de los *bilis of Bights* ingleses. En todo caso, la significación del régimen constitucional escrito—como la del tradicional inglés que Montesquieu formula—se concreta en la idea fecunda de las garantías políticas y jurídicas de las libertades formales, y va contra el absolutismo

del poder público. Y por eso se puede afirmar que una de las notas del Estado moderno constitucional es la de *liberal*.

Pues bien, lo que está hoy en pleito en la crisis del constitucionalismo es el régimen que supone, como régimen nacional, representativo y liberal. Y esto es lo que es indispensable considerar para comprender el alcance de la crisis de los Estados constitucionales, crisis que, como ya se indicó, no es de ahora, ni de los años próximos anteriores a la guerra determinante de la agravación actual. La crisis del Estado nacional, representativo y liberal, tiene su primera manifestación desde el momento en que el liberalismo abstracto y formalista empezó a agotar su savia, o sea su programa, o bien cuando en su exageración extrema inicia o suscita la reacción natural, que puede ser a la larga una reacción de avance o para avanzar. Por de pronto, la rectificación del constitucionalismo liberal se produce directamente, merced a la contraofensiva del principio de la legitimidad, que históricamente culmina con la Restauración, y de un modo más profundo por obra del renacimiento del principio y de los temperamentos conservadores en las esferas de la Política y del Derecho. En este renacimiento desempeñó un alto papel Inglaterra, gracias a la reacción de alarma provocada en el pueblo inglés por los excesos revolucionarios del jacobinismo, que funcionó de excitador de reacciones políticas, como en estos tiempos ocurre con el bolchevismo, suscitador ahora de las reacciones que tanto agravan la crisis del constitucionalismo. La opinión liberal inglesa acogió, como es sabido, con simpatía los renacimientos revolucionarios de Francia en 1789, como la Europa liberal sintió honda simpatía hacia las iniciaciones revolucionarias rusas, que parecían poder cuajar en un régimen constitucional y representativo; pero la opinión inglesa, alarmada después de la muerte de Luis XVI, e impresionada con el régimen del terror, derivó hacia los temperamentos conservadores y detuvo, hasta la destrucción de Napoleón y hasta la debilitación de la Europa reaccionaria del Congreso de Viena, su propio avance constitucional, que en rigor no pudo continuarse hasta la reforma elec-

».

toral de 1832. Verdad es que desde entonces el avance constitucional, lento, orgánico y de paso firme, no se ha detenido ya: bastará recordar para demostrarlo las sucesivas reformas electorales realizadas siguiendo las transformaciones reales de las fuerzas sociales hasta llegar a la reforma de 1918, que es la consagración constitucional del imperio de la democracia, o sea de la transformación del viejo y caduco régimen liberal.

Por otra parte, el concepto de nación, supuesto histórico del régimen constitucional, ha experimentado algunas fuertes sacudidas y exige constante recomposición. Basábase aquél inicialmente en la necesidad de la unidad política. Baste recordar la actitud de los legisladores de Cádiz, que estimaban esta unidad política como condición esencial de la nacionalidad. Para ellas, el gran peligro nacional y político era el federalismo. Y es que en el espíritu de aquellas gentes, como en las de la Francia revolucionaria, dominaba la tradición monárquica, o mejor, la concepción monárquica de la unidad del Estado, que realizaran sobre todo las grandes monarquías puras, y que luego había de mantenerse bajo el régimen de la Revolución, alcanzando su máxima eficacia bajo Napoleón en Francia. Es curioso ver de qué manera preocupaba a los legisladores de Cádiz el mantenimiento e intensificación de la unidad política. Arguelles, el autor del discurso preliminar del proyecto de Constitución, y Toreno, al discutirse en las Cortes la organización local, se oponen a todo intento de reconocimiento de personalidad política en Municipios y Provincias, y no consienten siquiera que se diga que los Ayuntamientos son la representación de los pueblos. No; según ellos, los Ayuntamientos y Diputaciones son agentes del Poder ejecutivo, pues en España no hay más que una representación: las Cortes. Si los Ayuntamientos son elegidos por los vecinos, es porque así conviene. Pues bien, este principio de la unidad política es uno de los que han experimentado más profunda crisis.

Sesión del martes 13 de Noviembre de 1923.

El Sr. Posada: Para intensificar el estudio de la crisis del constitucionalismo, conviene precisar más aún las características de las creencias — más que ideas — que han determinado la forma típica del Estado constitucional.

Estimo que las creencias generadoras iniciales del Estado constitucional, las de más poderoso impulso — así se deduce de la misma Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano —, son, en primer término, la que va implícita en la afirmación de la Nación como unidad política, y la de la soberanía como atributo exclusivo y característico de la Nación. Pero, como ya os decía en la reunión anterior, la idea de la unidad política implicaba, en el espíritu de la Revolución, la concepción realizada por la Monarquía pura, antes que por la Revolución, y que destruyera todas las resistencias sociales, poniendo frente a frente al Estado, o, mejor, al Soberano y a los subditos. Con la Revolución, la Nación, la comunidad nacional, el inmenso agregado humano, será el Estado, y frente a él quedarán, si no los subditos, los ciudadanos, pero ellos tan sólo. Todo lo demás será el instrumental político y administrativo al servicio o para los servicios del Estado; y no tendrán otro valor los Departamentos y Comunas francesas o las Provincias y los Municipios españoles. Recordad las declaraciones de Arguelles y de Toreno en las Cortes de Cádiz, a que ya me he referido.

En la noción de la soberanía como atributo de la Nación, persiste la idea generadora de la soberanía del Rey: es, sobre todo, un Poder absoluto y exclusivo, que no admite otro, ni dentro de la Nación ni fuera de ella; porque la soberanía en las creencias revolucionarias, como en las de los mantenedores de la Monarquía pura, es un poder omnímodo y supremo, dentro, en el interior del Estado, y en el exterior, un poder independiente

y celosísimo de esta independencia. Pero debe recordarse, al lado de estas dos nociones esenciales, verdaderas ideas-fuerzas, que diría Fouillée, la que supone la concepción de la sociedad como un agregado, y que aplicada a la Nación, acaba por oponer como únicos términos de la realidad política al individuo y al Estado, según antes ya advertía. Y todavía habría que registrar otra creencia generadora, muy estrictamente, del Estado constitucional y liberal, y es la que se concreta en la fe en la eficacia positiva de la obra de la razón; y además y por lo mismo, la fe, supersticiosa casi, en la función eficaz de la ley: la ley creadora de instituciones y de derecho positivo. Toda revolución, el hecho revolucionario mismo, supone que la razón humana, concretada en decisiones de la voluntad —la voluntad del pueblo o la voluntad general—, puede actuar con eficacia suficiente para cambiar, en un momento dado, la estructura de un Estado, la forma constitucional política o jurídica de un país, y repito que toda revolución parte lógicamente de tal supuesto, y las reacciones específicas también. ¿Cuál es, si no, la posición y la significación de la Revolución rusa, heredera en esto del espíritu de la francesa? Una revolución propende a creer—y es su mayor fuerza— que con ella, si la historia no empieza, por lo menos cambia de rumbo, iniciando una nueva fase en la vida del pueblo y hasta de la humanidad.

La creencia casi supersticiosa en la eficacia, de la obra de la razón reflexiva, se traduce, en el mundo jurídico, en la supremacía de la ley escrita como fuente superior del Derecho positivo, negando o rebajando el valor y la virtualidad de la tradición y de la costumbre. La ley es la expresión de la voluntad general, según Rousseau y según la Constituyente francesa, y además se interpretará la voluntad general, expresión de la soberanía, no como una síntesis del sentir y del querer colectivos, sino como la suma de las voluntades individuales — de un cuerpo electoral — por el órgano de una mayoría de aquéllas, respondiendo así a la concepción gregaria de la Nación o de la sociedad.

Por último, conviene no olvidar el carácter que reviste el régimen constitucional liberal como régimen de garantías jurídicas, garantías, en general, puramente formales; la Constitución escrita es, sobre todo, un sistema de garantías. Revélase esto, como ya indicamos en las Declaraciones de derechos, que inicialmente — las americanas y la francesa de 1789 — no se refieren sino a aquellas condiciones que, respetadas por el Poder público, hacen o pueden hacer posible el ejercicio de ciertas libertades que se consideran esenciales al hombre y al ciudadano. Trátase en esas Declaraciones de derechos, de seguridad personal, de libertad de movimientos, etc., etc. Y no se pasa de ahí — salvo con relación al derecho de propiedad, que es en rigor el único derecho de contenido — contenido económico — que en esas Declaraciones se consigna y garantiza.

Conviene fijarse en esta indicación, y llamo la atención de la Academia sobre ella, porque, como veremos, la transformación más radical y reveladora de la aguda crisis de las ideas en que parece querer inspirarse el régimen contemporáneo, como consecuencia de la transformación del ya viejo régimen liberal, es la que se produce en la concepción y en las fórmulas de esos derechos del hombre, que de meras garantías formales se convierten en derechos de contenido. Para demostrar la verdad de la indicación apuntada, bastaría comparar los términos de la Declaración francesa de los derechos del hombre de 1789, con la de la Constitución francesa del 48, y, sobre todo, con la de México de 1917 o con la de la Constitución alemana de 1919, que señalan momentos verdaderamente culminantes. En efecto: si en la primera se garantizaba, v. gr., la libertad (forma), y la seguridad personal, en la Constitución del 48 se consigna ya el derecho al trabajo, y en la alemana se recogen y consignan constitucionalmente bienes y derechos de contenido económico, cultural, ético; v. gr., se garantiza el derecho al trabajo, la especial protección a las familias numerosas, el derecho a la habitación, los seguros sociales, el derecho sindical, la igualdad jurídica de los sexos. Es decir, que al hombre no se le garantice sólo las

libertades, medios o formas, sino la educación, la cultura, las mejores condiciones de vida. Y se protege la propiedad, pero más que como derecho subjetivo de dominio, como una función social, porque la propiedad obliga. La crisis que revela la transformación de esas ideas y creencias viene produciéndose desde mucho antes de la guerra, desde antes de la revolución del 48, que es ya un síntoma definido: recuérdese que se la calificó de *social*, y con razón. Antes de la guerra, la crisis del constitucionalismo era sobre todo crisis del liberalismo y de la democracia; hoy ya, pasada la guerra, la crisis presente no es ya de liberalismo y de democracia sólo; es, en rigor, crisis del Estado. La crisis del liberalismo era la consecuencia del agotamiento del viejo liberalismo, que alcanzó, sin duda, una fuerte renovación en la obra del nuevo liberalismo, de que fué apóstol en Inglaterra Mr. Lloyd George; pero tal crisis es ya pura historia, que únicamente puede funcionar como precedente histórico de la de ahora. La que persiste es la crisis de la democracia, pero no del concepto, sino en el mundo de la acción, en cuanto es la consecuencia del advenimiento de la democracia al gobierno de los Estados.

Para penetrar más en el fondo y en la significación de la crisis del Estado, la de ahora, conviene examinar los cambios experimentados por aquellos conceptos que, a nuestro juicio, han generado el régimen constitucional, según ya se ha dicho. Ante todo, consideremos dos conceptos tan estrechamente unidos como el de Nación y el de unidad política: la Nación entrañaba un Estado unificado, un Estado propio. Esta exigencia quedara quebrantada con la Constitución federal de la democracia norteamericana y con el ejemplo de Suiza. Pero el quebranto fué mayor cuando, a consecuencia de la guerra de 1870, hubo de surgir el Estado compuesto en forma de Imperio federal. Además, el concepto y la exigencia de la unidad política han experimentado una honda transformación bajo la acción renovadora que supone el renacimiento local y regional, y en otro sentido bajo el influjo de la integración de los elementos colectivos, que culmina con el sindicalismo. Como indicación excepcionalmente sugestiva de la

real reconstrucción nacional de la unidad política—de su positiva recomposición—, nada mejor que recordar el carácter general alcanzado por las reformas del régimen local y municipal en el Estado constitucional. La reforma local y municipal no ha sido, en efecto, un episodio de un país o de varios; ha respondido, en general, a un movimiento de renovación exigido por el proceso de constitucionalización de los Estados. En Inglaterra, en Francia, en Alemania, en España, la constitucionalización aplícase primero a los poderes centrales. Esa significación tiene el primer momento del régimen constitucional; pero luego la constitucionalización se manifiesta en la elaboración del régimen administrativo, y en lo que en Inglaterra se ha llamado la parlamentarización de los núcleos locales, que se inicia con la reforma municipal de 1835, consecuencia de la reforma electoral de 1832. Prusia acentúa la formación de su nacionalidad con la reforma municipal inspirada por Stein; mientras Francia acomete la reorganización local por obra de la reconstitución napoleónica. En cuanto a España, el régimen constitucional ha tenido una repercusión inmediata en la reforma municipal que se inicia en 1813.

Pero al lado de los influjos que suponen las reconstituciones indicadas, debe señalarse la honda repercusión que sobre la unidad del Estado tiene la necesidad de descongestionar sus órganos centrales, mantenedores de la unidad política. El Estado moderno, como consecuencia de circunstancias muy diversas que sería imposible reseñar ahora, se ha convertido en una especie de Estado-providencia, extendiendo la esfera de su acción, mediante la administración pública, a las más complejas manifestaciones del vivir humano, constituyéndose a la larga como un complicadísimo organismo o mecanismo para la prestación o gestión de los llamados servicios públicos. Por una parte, merced a la transformación de las condiciones morales de la sociedad, se han atribuido a la competencia de los Estados funciones que antes eran de la Iglesia. Por otra parte, el mejoramiento general de la vida y las transformaciones económicas, los

progresos de carácter colectivo, la elevación del nivel cultural, la intensificación del espíritu de solidaridad, han obligado a los Estados a aumentar su esfera de acción. Pero a la larga, el Estado véese no pocas veces en la imposibilidad de realizar eficaz y progresivamente las variadas funciones que la satisfacción de tantas necesidades impone con el carácter de servicios públicos^ y mediante una *burocracia*. Porque el Estado, generalmente, actúa creando y sosteniendo una burocracia, y una burocracia, por culta y despierta que sea, no podrá actuar con la flexibilidad *que* exige la satisfacción de las necesidades generadoras de los servicios públicos. Para atenuar o vencer las dificultades de la acción de la burocracia se ha ideado, entre otros, el expediente de lo que se ha llamado la descentralización por servicios públicos, a fin de entregar a organizaciones sustantivas, órganos distintos — autónomos — del Estado, la gestión de determinados servicios, desintegrando por tal modo la actividad del Estado y descongestionando sus centros.

El concepto de soberanía. — Es éste sin duda uno de los conceptos que, a mi juicio, han experimentado y experimentan más profunda transformación en esta crisis del constitucionalismo que venimos estudiando. He indicado en días anteriores, y ésta es la opinión de Duguit, que el concepto de soberanía que la Revolución recoge y elabora como suyo y como generador del Estado, es, en cuanto a la determinación del sujeto, distinto esencialmente del concepto de soberanía dominante bajo la Monarquía pura; pero en cuanto al fondo, o sea en cuanto la soberanía se considera • como la expresión que define el poder político como un poder absoluto e inapelable, supremo y exclusivo, el concepto de la Revolución no difiere en esencia del de las Monarquías puras. Ahora bien, semejante concepto de la soberanía ha experimentado una transformación, a mi juicio, por motivos perfectamente determinables. En primer lugar, como ya indiqué, aquel concepto ha tenido que sufrir una sacudida interna, porque el nuevo sujeto de la soberanía í la comunidad política, se ha sentido obligada—por su propio peso, pudiéramos decir—a imprimir

al concepto generador de su poder una significación ética y una regulación jurídica: imponía la operación definidora, el movimiento mismo de la ascensión cultural del Pueblo. La Revolución, a la larga, ha elaborado un régimen político de garantías jurídicas, asentadas en una organización tal, que impone al Estado mismo, y de modo especial al gobernante, el respeto al derecho, la sumisión de su actividad específica a las exigencias jurídicas. Y por tal modo el viejo concepto de la soberanía como derecho subjetivo del gobernante, se ha transformado poco a poco hasta significar la soberanía un poder tal y de tal fuerza y eficacia, que sabe dominarse a sí mismo, dándose su norma y elaborando jurídicamente las normas objetivas del derecho positivo. Y así, ser soberano es, sobre todo, ser autónomo. Otro de los motivos determinantes de la transformación del concepto de la soberanía resúcese en lo inadecuado del concepto tradicional de la Monarquía y de la Revolución para explicar fenómenos políticos de los más característicos del siglo pasado. Baste recordar los esfuerzos de tratadistas, juristas y publicistas alemanes para explicar la naturaleza jurídica y política del Imperio alemán; y antes y como precedente la rica literatura jurídica y política americana, producida como comentario vivo de la Constitución de 1787 y de la formación del Estado federal.

Ciertas estructuras políticas complejas, obra de la Historia, características del vivir moderno, no podrían explicarse, no se han explicado, manteniendo como dogma definitivo la soberanía absoluta del Poder único en cada Estado. El Estado federal es, en verdad, un fenómeno político incompatible con el concepto tradicional de la soberanía, según el cual ésta es un poder que excluye todo otro poder, que no sufre a su lado ningún otro poder, y la coexistencia de poderes soberanos implicaría la negación de la unidad política, condición esencial de la Soberanía: ¿cómo interpretar entonces las complejas manifestaciones históricas de unidades políticas, dentro de las cuales actúan armónicamente diversos poderes que se reputan indestructibles y soberanos? Se ha intentado explicar estos fenómenos

mediante la doctrina del Estado autónomo, pero no soberano; un Estado que es Estado, pero no independiente en el sentido internacional. Pero, ¿qué alcance se debe dar hoy a la nota de independencia? La verdad es que la vieja noción de la Soberanía y sus aplicaciones no valen ya para explicar las formaciones complejas de las sociedades contemporáneas. La soberanía una y única, absoluta, imprescriptible e inalienable, ha tenido que estrellarse contra las grandes condensaciones sociales y políticas del vivir moderno, que culminan en las manifestaciones del federalismo y del sindicalismo. Una organización política federal y una organización social de base sindicalista, no se compaginan con el hecho de una soberanía de tipo clásico, derecho subjetivo de imperio del Rey o del Pueblo. Y por eso se ha descompuesto el concepto y ya no sirve para generar un derecho político eficaz. Giner de los Ríos entre nosotros ha visto claramente el problema, al afirmar que el concepto de la soberanía es múltiple y de valor relativo, pudiendo coexistir en una unidad política diversas y reales soberanías, que no es además la soberanía característica de los Estados de vida internacional, sino de toda comunidad política y social que haya logrado afirmar por sí una propia personalidad-

Hay todavía otra consideración que impone la reelaboración del concepto de soberanía en los Estados contemporáneos. La soberanía política, según la idea más corriente, implica la idea de que cuanto se haga en el Estado ha de ser obra de una voluntad, ahora sobre todo, la voluntad expresada por un Cuerpo electoral; en otros términos, el Estado ha de ser obra de opinión — la opinión pública manifestada mediante la representación —: elabóranse las decisiones de la soberanía como resultantes de movimientos de opinión. El Estado contemporáneo, de base representativa, de tendencias en definitiva democráticas, es, además, de formación social compleja, dentro de la cual se sienten necesidades de la más diversa índole, cuya satisfacción se *debe* en parte al Estado, pero cuya satisfacción generadora de servicios no depende concretamente de las manifestaciones de la

opinión, sino de soluciones y aplicaciones de carácter técnico. Y así la acción del Estado, del poder público, si por una parte es una acción de voluntad, de opinión, del querer común, y se orienta obedeciendo al influjo de ese querer, y es según el fondo ético y cultural que lata en ese querer—y en la conciencia que lo genera—, por otra parte esa acción del Estado ha de producirse de una manera *eficaz*, y la eficacia, si pide voluntad, en último término no es obra de la opinión inspiradora de la voluntad. La eficacia resulta de que se aplique en cada caso el medio idóneo y por quien tenga aptitud para aplicarlo—o sea de quien tenga *competencia*. Y he ahí cómo surge el problema de un Estado a la vez de opinión—representativo-democrático—y regido con competencia y eficazmente, o sea el problema de armonizar en el régimen político la *democracia* y la *eficacia*. Problema grave, que de la armonía de esas dos ideas o exigencias depende la vida del Estado. Los Estados, hoy, han de ser democráticos; lo exige el movimiento de la Historia, como lo demuestra la constante ampliación del sufragio, hasta llegar a las fórmulas que se llaman de sufragio universal, que *universal* de modo absoluto es imposible, toda vez que el sufragio no se puede considerar como un derecho "natural" del hombre, sino como función de ciudadanía—derecho y deber de quien es *capaz* de ejercerlo—. Aun con la amplitud alcanzada, v. gr., en Alemania, donde se reconoce el sufragio a todos los alemanes varones y mujeres de más de veinte años, el sufragio nunca coincidirá en extensión ni en intensidad con la total comunidad política—el Estado. Por otro lado, en los Estados de opinión pública y de tendencias democráticas, no sólo se amplía el sufragio, sino que también se tiende a ampliar el círculo de sus funciones, mediante la implantación de instituciones políticas adecuadas, para que, en efecto, la *democracia* sea ampliamente oída y actúe para algo más que para elegir representantes: bastará recordar las crecientes aplicaciones de la iniciativa popular, del *referéndum*, del *recall* americano o intervención del Cuerpo electoral para deponer a un funcionario que ha perdido su confianza. Pero, ¿cómo armonizar todas esas intervenciones

decisivas del sufragio con las necesidades de la *eficacia* en el desempeño de los servicios públicos, y en cuanto este desempeño reclama una especial competencia en el funcionario? La realización de semejante armonía es, a mi juicio, el problema más grave en el funcionamiento y organización de los Estados. Una de las esferas de la vida política en la cual el problema apuntado se ha planteado con más apremio y determinación, es en los grandes Municipios, que son, sin duda, magníficos laboratorios en los que se pueden realizar sugestivas experiencias de las soluciones posibles para las complejas dificultades del funcionamiento de los Estados, y uno de los países donde esas experiencias municipales se han efectuado con más intensidad y extensión, los Estados Unidos. Bastaría recordar las aplicaciones de lo que allí llaman gobierno de Comisión y régimen del Gerente —rectificaciones del criterio político de la división de los poderes—. Con el gobierno de Comisión, el régimen municipal pasa a manos de un Consejo de Administración o Comisión, compuesta de cinco a siete personas, que asume por entero la gestión de la vida municipal; en el régimen del Gerente, un funcionario competente dirige dicha gestión con criterios técnicos. Ahora bien, mediante estos métodos de gobierno se persigue el desarrollo de un régimen de *eficacia*; pero obedeciendo a los requerimientos del espíritu democrático, estas instituciones de pura *eficacia* se combinan con aplicaciones de democracia, como el *referéndum*, la iniciativa y en ocasiones el *recall*.

Consideremos brevemente la concepción de la sociedad como un agregado de individuos, como compuesto numérico, concepción derivada de las interpretaciones del *Contrato social* de Rousseau, y a la que responde toda idea y aplicación de la democracia igualitaria y todo régimen político de mayorías numéricas, y en la que se ha inspirado la doctrina de la soberanía popular. Según esta concepción, revolucionaria y abstracta, inspiradora de ciertas formas del viejo liberalismo, la sociedad, la nación y el pueblo son sólo la suma de sus individuos actuales: como Taine decía, según esta doctrina: uno, más uno, más uno..., hasta

cuarenta millones, esa es la Francia. La expresión política de semejante concepción condénsase en aquella fórmula de la soberanía popular, dominante en la Revolución, y que, como Giner recuerda, descansa en estos supuestos: "1.º La soberanía reside esencialmente en el individuo, no siendo la soberanía social sino la resultante de la suma de los poderes individuales. 2.º Todos los individuos son igualmente soberanos. 3.º Al venir éstos a reunirse, mediante el contrato social, renuncian, para constituir el poder colectivo, a cierta parte de su libertad y soberanía." Pero quizá no podrían señalarse concepciones de la sociedad y de la soberanía más rectificadas por la Historia, y en el proceso de las ideas sociológicas y políticas, que éstas. Ciñéndonos a la concepción gregaria de la sociedad — Pueblo, Nación—, no parece que haya hoy quien sostenga que las sociedades-naciones, que los pueblos-Estados sean meras sumas de sus individuos actuales. Frente a esta concepción gregaria álzase el renacimiento del valor de la tradición como fuerza conservadora y constructiva de Pueblos y Naciones. Sin caer en el tradicionalismo en el sentido político, que no se trata de semejante fórmula estrecha y estéril, no hay duda de que cada día sube el valor de la fuerza del espíritu histórico, y cada día es más general la creencia de que no hay vida política eficaz haciendo sistemático desprecio del peso real de la tradición. El arte del legislador consiste más bien en cabalgar sobre ella para continuar marchando hacia adelante. La Nación es algo como síntesis de energías que se transforman y renuevan: es lo actual sumado a la Historia. Los que formamos un país no somos el país en el sentido de que éste habrá de ser en todo momento lo que resulte de la suma o combinación de nuestras voluntades; nosotros representamos la continuidad de una tradición, y además somos como somos, en buena parte por obra de la tradición y de la Historia. Y por tal modo, la personalidad de un país tiene sus raíces más allá de su vida y representación actuales.

La labor esencial — política y social — del siglo pasado es de reconstrucción y de renacimiento: renacen con nueva significa-

ción y fuerza las clases, se reconstruyen los organismos locales y regionales, se afirman las personalidades de los Pueblos y se vigorizan todos los elementos colectivos. La nota más aguda de estas renovaciones la ha dado el sindicalismo, considerado en su significación más amplia, distinta en esencia de aquella otra limitada de carácter agresivo y revolucionario. Porque el sindicalismo en su sentido propio se condensa en el fenómeno de general estratificación de las' clases, resultado necesario y consecuencia de la compleja naturaleza de las sociedades modernas, de la riqueza y diversidad de sus actividades, que obliga a las gentes a unirse y a organizarse siguiendo las' atracciones de los intereses diferenciados, sobre todo del llamado interés profesional. Y bien, ¿cómo armonizar, ni en la idea ni en la vida, este gran fenómeno de la estructuración social, impuesta por la complejidad de la vida social, con la concepción de la sociedad — Nación-pueblo— como un mero agregado de individuos? ¿Cómo mantener viva la idea de la unidad política de la nación ante los movimientos' de desintegración que doquier transforman las constituciones de los Estados?

Sesión del martes 20 de Noviembre de 1923.

El Sr. Posada: Procuraré, ante todo, resumir las indicaciones de la última intervención, a fin de establecer más claro enlace con las consideraciones que luego quisiera exponer.

La esencia de mi tesis era que la crisis notoria de las creencias fundamentales en que descansaba el régimen liberal constitucional, tenía que provocar, como en efecto lia provocado, la crisis del régimen. Referíame ya en mi exposición a la descomposición de las ideas generadoras de este régimen, merced a la acción renovadora de otras, y en el terreno de las realizaciones, os

hablé de las tendencias encaminadas a descongestionar el Estado absorbente y unitario, obra de las reacciones vigorosas de los elementos sociales que lo constituyen. Detúveme, como era obligado, en estudiar la crisis de la idea de soberanía imperante en el antiguo régimen y en la Revolución, idea la de soberanía que no creo llamada a desaparecer de las realidades políticas, pero sí a transformarse profundamente bajo el influjo de la noción fecunda de autonomía y del predominio del sentido de la inmanencia, que convierte la soberanía, de fuerza o poder de dominación, derecho subjetivo del gobernante, en cualidad íntima del Estado, que tiene su raíz en el Estado mismo. Por otra parte, hice notar que la transformación de la vieja concepción de la soberanía se impone como consecuencia de exigencias realistas de la Historia en cuanto resulta incompatible con la complejidad de los Estados, especialmente con los federales, y en cuanto importa acomodarla a las necesidades de un Estado como el contemporáneo, que si por una parte se afirma como un Estado representativo, democrático y de opinión, por otra ha de funcionar como un sistema de servicios específicos que demandan actividades eficaces y aplicaciones técnicas.

También me referí en la reunión anterior al predominio del racionalismo, o de la fe en la virtualidad y eficacia de la acción de la razón, en la elaboración de las instituciones, que por otra parte se traduce en la fe en la eficacia de la ley — fe verdaderamente supersticiosa característica del siglo xviii y tan imperante aun hoy en tantos espíritus, como lo demuestra el renacer de los poderes' personales bajo las formas dictatoriales—, sea que la dictadura encarne en el proletariado, o ya en una organización como el fascismo, o en una fuerza armada.

Dejando ya estas indicaciones, quisiera ahora insistir en dos problemas cuyo estudio considero capital para interpretar rectamente la crisis del constitucionalismo: es el uno el que entraña la determinación del moderno concepto de sociedad, y refiérese el otro a la explicación del régimen constitucional como puro régimen de garantías formales' y de mero equilibrio de poderes,

*A

que es, a su vez, garantía de las libertades públicas, en el sentido mantenido por Montesquieu.

La concepción de la sociedad como reunión de individuos, según indicaba en la reunión anterior, ha experimentado una transformación profunda en el proceso de las ideas y de las realidades políticas en la época contemporánea. En tal transformación han actuado muchos influjos, pero recogiendo los más característicos, podríamos resumirlos en cuatro manifestaciones o movimientos: dos de índole doctrinal y los otros dos de índole real o práctica, de la vida misma de las sociedades. En los de índole doctrinal deben señalarse el influjo de la sociología y el de la filosofía política, especialmente la elaborada en Alemania, y que podría sintetizarse o resumirse en la afirmación del carácter *orgánico* del Estado.

La sociología, a partir de Comte, impone la consideración de la sociedad o de la realidad social, como objeto de ciencia que ha de conocerse por los mismos procedimientos directos y con la misma objetividad que los demás órdenes de realidad que constituyen los respectivos objetos de otras disciplinas científicas. Es la sociología ciencia de fenómenos —fenómenos sociales—, y como todos los fenómenos, deben los sociales investigarse objetivamente para descubrir sus leyes, que no se trata de manifestaciones inseguras, arbitrarias, obra de voluntades caprichosas. Y aplicadas la observación y la interpretación racional de base positiva e histórica, ha tenido que desvanecerse la concepción de la sociedad como suma de individuos, concepción sin fundamento en la realidad social, que resulta, a través de su consideración directa y objetiva, harto compleja, de constitución resistente, provocada, mantenida y transformada por obra de un proceso en el cual se observa la acción eficaz de elementos y fuerzas de índole orgánica. una de las fórmulas sociológicas que primero y con más éxito inicial se elaboraron frente a la concepción gregaria de la sociedad y del Estado, es la del organicismo naturalista o biológico.

Decía Spencer que el ser social no es un montón de granos

de arena, sino que es un organismo, o un superorganismo análogo al organismo natural. Hay un *ser social*, se ha dicho. Prescindiendo de las exageraciones del naturalismo y del biologismo organicista — hoy en general rectificación —, lo interesante en esta tendencia, y en muchas de sus transformaciones, es la afirmación de la sustantividad de las sociedades, afirmación en la cual renace, con nueva fuerza, la concepción aristotélica de la "polis", comunidad que se basta a sí misma y recuerda la concepción de la sociedad perfecta de la Edad Media. Y por tales caminos el pensamiento sociológico — de influjo renovador en la política — nos ha ido alejando de la concepción de la sociedad como una suma de individuos y como una creación artificial de la razón: la sociedad, como realidad, es una realidad compleja, constituida por elementos y factores que superan y condicionan la voluntad humana, que es, sin duda, un factor social, pero entre otros. Paralelamente con este influjo de la sociología ha actuado, y en el mismo sentido conservador y positivista, aunque de un positivismo idealista y de un realismo eticista, la idea orgánica del Estado de la filosofía política alemana, en la que influyen compenetradas la concepción orgánica de Schelling y la noción del proceso o del "devenir" hegeliano. La síntesis de estas dos concepciones, recogidas en la doctrina orgánica del Estado, es la obra fundamental y característica de Krausse y su escuela, representada y superada entre nosotros por Giner. En esta doctrina la sociedad y el Estado son organismos complejos; pero no en el sentido del biologismo sociológico, sino dando al concepto de organismo un alcance general psicológico y hasta metafísico, por virtud del cual se afirma el carácter orgánico de la realidad toda y de todos los seres y órdenes en ella. La labor renovadora de esta escuela, según demuestra Philopowich, manifiéstase principalmente en la distinción fecunda entre la Sociedad y el Estado, obra del análisis directo de la vida social que descubre la complejidad de sus elementos y factores. El Estado no es el puro agregado social, ni la sociedad se concreta en el mecanismo político. La sociedad es una realidad más rica y compleja que el

Estado. Este abarca la sociedad íntegramente, pero sólo en una función o aspecto: el que supone la necesidad humana de la vida jurídica. El Estado no es el mismo organismo social, sino su forma jurídica, y por tal razón toma su contenido de la sociedad, que no es una abstracción ni una pluralidad de individuos, sino la síntesis de esfuerzos realizados en el espacio y a través del tiempo para satisfacer las necesidades humanas. Nos hallamos muy lejos de la concepción de la sociedad como conjunto o suma numérica de sus individuos, que la modifican arbitrariamente. Hay una realidad social, reflejo y resumen de todos los movimientos que integran la vida humana colectiva, movimientos que alcanzan en la vida moderna las máximas complicaciones; el Estado, órgano social, ejerce en la sociedad suya la función ordenadora, normativa, inspirándose para ello en las manifestaciones del sentir colectivo, manifestaciones que se producen en los Estados contemporáneos con creciente intensidad, constituyendo la intensidad y la complejidad de esas manifestaciones la característica de la vida social y política de nuestro tiempo, y siendo ellas la causa determinante de los problemas de estructura planteados en los Estados.

Considerada la vida real de las sociedades modernas, esa creciente intensidad de las manifestaciones del sentir y del querer colectivos, es uno de los fenómenos que denuncian la práctica rectificación de la concepción gregaria y pluralista de las sociedades, y constituye uno de los movimientos de índole real e histórica a que antes me refería. El Estado constitucional — realización de un régimen de puras garantías formales de los individuos que constituyen una sociedad política — ha debido experimentar sacudidas profundas bajo la acción del renacer vigoroso de las clases sociales, debilitadas bajo el antiguo régimen y desconocidas por la Revolución. Porque las clases no habían desaparecido: la diferenciación social que las¹ clases implican puede estimarse como esencial en el proceso de la vida humana colectiva, y su diversa estructuración caracteriza profundamente las civilizaciones. Bastará recordar la diversa significación de las castas, de

las clases en el mundo clásico de Grecia y Roma, en la Edad Media. Y la estructuración de las clases se ha reflejado en las constituciones de los Estados. A mi juicio, la crisis del constitucionalismo tiene una de sus causas más específicas y de más intenso y trastornador influjo en el renacimiento y vigorización de las clases sociales. La transformación económica e industrial y cultural característica de las sociedades contemporáneas, ha provocado una nueva diferenciación de clases y una nueva estratificación social de valor esencial y necesariamente político. Esa diferenciación y estratificación sociales prodúcese especialmente bajo el influjo de una nueva estimación de valores, estimación que se refleja duramente en la lucha de clases, determinada y utilizada como concepción sociológica y como procedimiento político por el socialismo marxista sobre todo. Es notorio de qué modo actúan en la dinámica social y política de los pueblos contemporáneos la oposición entre el trabajo y el capital: el trabajo es el valor que propende a suplantar a la propiedad en las estimaciones sociales y en las preocupaciones políticas. Las primeras Declaraciones de Derechos generadoras del régimen constitucional garantizaban, como he recordado, la seguridad y la libertad, y la propiedad, que ponían a cubierto de los ataques del poder público mediante el expediente defensivo de la expropiación forzosa por causa sólo de utilidad pública. Pero ya el pasado año nos hacía ver nuestro compañero el Sr. Alcalá Zamora el cambio de significación que ha sufrido la expropiación forzosa en el proceso de socialización del derecho. Por otra parte, al lado de la propiedad figura hoy, con una posición predominante, el trabajo, tomado en el sentido más general de la palabra, pues no se trata sólo del manual, aunque éste haya sido el que ha planteado los nuevos problemas. De esta preponderancia social del trabajo nace el hecho de que hoy las clases se diferencien fundamentalmente como clases' profesionales; es decir, por razón de las especies del trabajo, siendo esta diferenciación la base de la estructuración sindical, que por tal modo ha cambiado las condiciones de la vida social. Pero conviene recordar la significación del sindicalismo como expre-

sión del profundo movimiento de reconstitución de la vida social contemporánea en la estructuración de las sociedades, en vista de la consolidación y defensa del interés profesional, especialmente el del obrero y el del patrono, el del capitalista, el del profesor, el del comerciante. No debe, pues, lo he indicado, reducirse la significación del sindicalismo a la que supondría la consideración de sus manifestaciones revolucionarias y como instrumento de violencia, o bien aunque fuera considerando la diferenciación que se recoge en la lucha de clases. Es el sindicalismo un fenómeno de más amplias manifestaciones, y responde al alto valor alcanzado por el elemento social y colectivo en la vida de las sociedades y de los Estados. Y esta importancia o valor logrados por los elementos sociales, es quizá una de las causas determinantes más específicas de la crisis del constitucionalismo y del Estado moderno. El constitucionalismo que pudiéramos llamar tradicional o clásico reducía la acción política inicial a recoger la voluntad colectiva merced a la expresión de las voluntades sumadas de los electores. La suma de estas voluntades se estimaba como la expresión de la voluntad predominante en el Estado. Una reacción contra esta concepción numérica o pluralista de la voluntad del Estado revélase en los intentos¹ de organización de la fuerza electoral, a fin de evitar el predominio exclusivo de las mayorías — intentos que alcanzan su perfección máxima en los sistemas llamados de representación proporcional, tan de moda y tan en crisis justificadamente, ya que en la representación proporcional se pretende aplicar ciertas normas matemáticas¹ y abstractas a cosa tan orgánica como la sociedad humana y el Estado.

El problema que, la transformación *social* reflejada en el movimiento sindicalista, suscita al Estado constitucional, es el de su estructuración total. El Estado, en efecto, debe recoger y reflejar en su estructura institucional la composición real de su sociedad: la constitución política debe estructurarse bajo el influjo y según las exigencias de la constitución social. Ahora bien, las constituciones políticas del constitucionalismo respon-

dían de modo general a la concepción pluralista de la sociedad y del Estado, atenuada a veces por la intervención de fuerzas conservadoras, como, v. gr., las representadas en la Cámara de los Lores inglesa. ¿Cómo podrá lograrse la adecuada transformación constitucional de suerte que la estructura política recoja y utilice las fuerzas' todas diferenciadas en la vida real de las sociedades contemporáneas? Si consideramos objetiva y serenamente la vida política de nuestros días, descubriremos seguramente como una de las más graves preocupaciones, la que impone la necesidad de incorporar al Estado y al gobierno las fuerzas sociales. Y tan cierto es esto, que dos de las reformas o transformaciones constitucionales más importantes y radicales posteriores a la guerra, la de Rusia y la de Alemania, entrañan fundamentales renovaciones de la estructura social del Estado. La constitución bolchevista o soviética supone la total destrucción de un régimen, que es sustituido por una organización de clases, mediante la acción revolucionaria de la dictadura del proletariado: y el régimen resultante se separa tanto del antiguo autocratismo como de los principios de la Revolución y del liberalismo. La vigente Constitución alemana de 1919, se basa en la consagración de los derechos de carácter social, y ofrece uno de los más serios intentos de organización política de la vida económica y de incorporación a la estructura política de las fuerzas colectivas constituidas. Pero de esto se hablará más adelante de modo más especial.

Inglaterra nos ofrece otro ejemplo de la realidad y fuerza de la preocupación a que me vengo refiriendo, aunque busque las soluciones por caminos propios. Una de las indicaciones más específicas de la existencia de tal preocupación se ofrece en el reconocimiento bien general de la necesidad de una reforma radical de la Cámara de los Lores, que, por haberse debilitado el valor social de los elementos tradicionales en ella representados, ya no responde al dinamismo real de las fuerzas" sociales actuales. Por otra parte, la transformación de la Constitución inglesa desde el siglo XVII hacia aquí se ha efectuado precisamente rea-

lizando aquellas reformas políticas — especialmente las electorales' — que paulatinamente han permitido adueñarse del poder político a los elementos sociales que han venido formándose y definiéndose como fuerzas reales en la Nación y en el Estado. Para demostrar la efectividad de esta transformación, bastará recordar cómo se ha acentuado y aumentado el poder de los Comunes frente a los Lores, y cómo el poder político en los Comunes ha ido poco a poco pasando de las clases propietarias a las clases industriales y comerciales, a las representaciones urbanas, a las zonas medias, que han constituido las fuerzas del liberalismo, y, por fin, a las fuerzas proletarias, que forman el nervio del laborismo. Las reformas electorales impuestas en el siglo xix abrieron el Parlamento en la Cámara de los Comunes a las fuerzas vivas, que se habían ido constituyendo como consecuencia de las transformaciones económicas del industrialismo capitalista. Más tarde, y gracias al valor político alcanzado por las "Trade Unions", y a las ulteriores ampliaciones del sufragio, han podido advenir al gobierno del Estado los elementos obreros que habían conquistado un poder efectivo en la vida social. Quizá sea Inglaterra el país que dará el ejemplo de cómo puede resolverse — sin sacudidas revolucionarias — esta crisis general del constitucionalismo resultante de la falta de congruencia entre la estructura social espontánea y la estructura constitucional del Estado.

La crisis del constitucionalismo en la relación que vengo considerando sintetízase, a mi juicio, en el grave problema, de esencia y de estructura, suscitado en los Estados por el advenimiento a la vida política de las nuevas fuerzas sociales. Las constituciones de los Estados no han sabido o no han podido recoger y reflejar en el dinamismo institucional, de modo fiel, esas nuevas fuerzas sociales, y al quedar estas fuerzas fuera del Estado, se han producido los conflictos y luchas características de ía postguerra, que tantas veces han puesto en peligro la existencia misma de los Estados, los cuales se han visto a veces en situaciones poco airosas, obligados a someterse ante las amenazas proletarias, produciéndose desquiciamientos alarmantes que han deter-

minado reacciones generales en Europa. ¿Qué otra significación dar, por ejemplo, al movimiento del fascismo italiano, sino la que supone el temor, suscitado en los elementos burgueses por las manifestaciones comunistas, de que pudieran tener que soportar trastornos de la gravedad y trascendencia de los experimentados por Rusia?

La crisis del constitucionalismo contemporáneo manifiéstase también intensamente con relación a la concepción de la Constitución como un régimen de garantías formales y como un equilibrio mecánico de fuerzas en régimen de división de poderes y de frenos y de contrapesos. Sabido es que en la elaboración de esta concepción y del régimen resultante se señalan influjos de muy diverso carácter histórico y de índole doctrinal. La elaboración a que me refiero culmina en la Revolución francesa, merced especialmente a la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789, y al desarrollo primero del régimen de la Constitución: Declaración y Constitución entrañan la afirmación de un régimen de garantías frente al Poder público. La Declaración de derechos es, literalmente, la expresión jurídica de un régimen de garantías formales, de condiciones que se estiman esenciales — las' libertades, la seguridad personal, la igualdad fundamental—. "Los hombres nacen y son libres e iguales en derechos", se dice; y son iguales ante la ley porque ésta, según el artículo 6.º de la Declaración francesa, "debe ser la misma para todos". Todos los ciudadanos son iguales ante ella. Hay, como he dicho, un derecho de verdadero contenido — de contenido económico —, la propiedad. En general, los términos de la Declaración implican garantías, y la garantía es uno de los objetos esenciales de la Constitución, como la propia Declaración afirma cuando dice que "toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada... no tiene Constitución". La parte orgánica de las Constituciones, entraña o responde directamente a la idea de garantía tal como la razonara Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes* al desarrollar la doctrina de la división de los poderes, y la articularan los americanos en la Constitución de 1787. La división de poderes es la suprema ga-

rantía política — mecánica — contra el absolutismo del poder: mediante ella, el poder limita o contiene al poder y le impide caer en el abuso. Pero logrado el régimen de garantías formales — conquista característica del viejo liberalismo —, vencidas o utilizadas las reacciones políticas de la legitimidad en los ensayos del doctrinarismo, especialmente en Francia, el constitucionalismo hubo de experimentar sacudidas íntimas, de forma revolucionaria a veces, que se traducen en transformaciones y cambios ideológicos, merced a los cuales se plantean en términos distintos los problemas del Estado. Manifiéstase de una manera ostensible e intranquilizadora el movimiento transformador y trastornador a que me refiero, con el advenimiento a la política del socialismo, que impone con apremio los problemas de contenido, provocando una profunda renovación en la dinámica de los partidos, en el Derecho político y en las mismas Constituciones. — La Revolución de 1848 es, como recordaba, el momento culminante en las iniciaciones de ese movimiento, que la burguesía francesa se negaba a ver y a comprender, pero que algún espíritu clarividente, como el de Tocqueville, señalaba con certera visión de la realidad profunda. " Señores — decía en Enero de 1848 ante la Cámara (lo recuerda oportunamente en reciente libro sobre *La Politique et le real* M. Aimel) —, permitidme deciros con completa sinceridad que estimo que os engañáis. Sin duda el desorden no está en los hechos, pero ha penetrado profundamente en los espíritus. Contemplad lo que ocurre en esas clases obreras, que hoy, lo reconozco, están tranquilas. Es verdad que no están atormentadas por las pasiones políticas propiamente dichas en el grado en que en otros tiempos lo estaban; pero, ¿no veis que sus' pasiones, de políticas se han convertido en sociales? ¿No veis que poco a poco se difunden en su seno opiniones, ideas que no se dirigen sólo a derogar tales leyes o derrocar tal Ministerio, sino la sociedad misma y a quebrantar las bases sobre que ella ^escansa hoy?" Y la Revolución de 1848 daba la razón a Tocqueville. Y ahí está la Constitución del mismo año 1848, testificando de qué modo se introduce en el régimen constitucional la savia de

las preocupaciones sociales. Y realmente nada más sugestivo para comprender la crisis lenta, intensificada en nuestros días, del constitucionalismo formalista, que comparar los términos con que se habla en la Constitución francesa de 1848, con los que se recordaba de la Declaración de derechos de 1789. "La República—se lee en el preámbulo de aquélla— debe proteger al ciudadano en su persona, familia, religión, propiedad, *trabajo*, y poner al alcance de cada cual la *instrucción indispensable* a todos los hombres: debe, mediante una asistencia fraternal, *asegurar la existencia* de los ciudadanos desvalidos, sea *procurándoles trabajo* en los límites de sus recursos, sea, en defecto de la familia, socorriendo a los que no estén en condiciones de trabajar."

Y luego se lee que: "La Constitución garantiza a los ciudadanos la libertad de trabajo y de la industria. La sociedad—• añade — favorece y fomenta el desarrollo del trabajo por medio de la enseñanza primaria gratuita, la educación profesional, la igualdad de relaciones entre patrono y obrero, las instituciones de previsión y de crédito, las instituciones agrícolas, las asociaciones voluntarias y el establecimiento, por el Estado, los departamentos y los municipios, de obras públicas adecuadas para emplear los brazos desocupados; procura la asistencia a los niños abandonados, a los enfermos y a los ancianos sin recursos y a quienes sus familias no pueden socorrer."

Bastan estas referencias para mostrar la gran transformación experimentada por las ideologías generadoras de las Declaraciones de Derechos. Entre la de 1789 y la de 1848 las diferencias son palmarias y revelan de qué modo se introduce el espíritu social en el régimen político.

Sesión del martes 27 de Noviembre de 1923.

El Sr. Posada: Pensaba haber dado fin en la noche anterior a esta exposición, que temo resulte ya pesada; pero como no me ha sido posible resumir, según hubiera querido, mis indicaciones, insistiré en desarrollar algunos de los puntos de vista ya apuntados, dando así por terminada mi tarea.

Al señalar los problemas suscitados como consecuencia de la crisis del constitucionalismo, me fijaba, sobre todo, en la descomposición o renovación de ciertas creencias o supuestos que estimo forman las bases del régimen constitucional continental europeo, principalmente—porque Inglaterra ha seguido una evolución distinta, suya— en sus comienzos, cuando impera el espíritu del liberalismo, y se caracteriza el constitucionalismo como un régimen constitucional representativo. El liberalismo inspirador aquí es el que se ha definido como viejo liberalismo, y, a mi juicio, agotado ya antes de la gran guerra, pues antes empezara a ser sustituido bajo la acción e influjo de la orientación *social* de la política, por lo que se ha llamado "nuevo liberalismo". Las creencias o supuestos a que aludo hállanse contenidos en la idea corriente de sociedad y en las ideas generadoras y sustentadoras de las Constituciones políticas.

Kespecto de la idea de sociedad, os recordaba que la mantenida en y por la Revolución francesa, y a la que responde la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, y en general el movimiento constitucionalista y el liberalismo, no se diferenciaba en esencia de la elaborada y vivida por la monarquía pura y resultado de su persistente labor de igualación destructora. En rigor, la Convención y Napoleón no han hecho en este punto sino utilizar la tradición monárquica, perfeccionándola al máximum Napoleón en su trabada organización

política y administrativa de la nación francesa. La sociedad es un conjunto de individuos que, unidos y organizados políticamente bajo un Poder absoluto — aunque este poder tenga por órgano la "voluntad general" de Rousseau y de la Declaración de 1789 —, forman el Estado. En mi última intervención he procurado mostraros de qué modo se ha transformado esa concepción capital bajo el influjo de la Sociología, de la nueva filosofía política orgánica y como consecuencia del revivir de todos los sentimientos colectivos y de la intensificación de las fuerzas sociales, obra de la nueva diferenciación de clases y de la afirmación de todo núcleo humano de vida, espacial o no.

Esta profunda transformación de la idea y de la realidad social — de la sociedad como idea y de las sociedades reales contemporáneas — ha provocado la necesidad apremiante — inevitable, so pena de movimientos catastróficos, ejemplo Rusia — de una transformación radical de las Constituciones políticas. Y he ahí, a mi juicio, dónde y cómo se manifiesta el aspecto más transcendental de la crisis del constitucionalismo, y que en esta relación se sintetiza en un complejo problema, que, a mi juicio, podría formularse considerándolo como un problema de reelaboración constitucional. Se trata, en cierto modo, de *socializar* las Constituciones políticas. Las Constituciones políticas se han elaborado, sobre todo, como estructuras de Estados de base social gregaria, y he ahí un porqué de la crisis, provocada por la intensificación de la vida colectiva. Por de contado, cuando hablo de Constituciones políticas no me refiero exclusiva ni principalmente a las Constituciones escritas, en las que se han estructurado de modo especial y específico los Gobiernos. Para comprender el alcance de la crisis en la situación que ahora considero, no debe olvidarse la distinción esencial entre Estado y Gobierno, y que la crisis actual afecta no sólo al régimen del Gobierno constitucional, sino al del Estado mismo. Y esto supuesto, al hablar de la necesidad de una transformación de las Constituciones políticas, me refiero a las Constituciones de los Estados y en cuanto éstas están llamadas a recoger como elementos y fac-

tores de la vida política, y por tanto del Estado, todas las nuevas formas de vida humana producidas en el seno de las sociedades, como consecuencia de la espontánea renovación de sus fuerzas y de la intensificación de todas las manifestaciones del vivir colectivo. Y no parece que haya otro «amino: ese o afrontar las violencias de los elementos que reclaman el reconocimiento más o menos expreso de su real advenimiento a la vida política, con los resultados nada animadores logrados hasta ahora, donde las luchas no han podido ser evitadas.

Certeramente parecía verse el grave problema a que me vengo refiriendo en Inglaterra, cuando se ensayó la reunión de aquella especie de Parlamento industrial, a fin de procurar una previa armonía entre los elementos en lucha en la vida del trabajo, y que acaso sirvió para aplacar oposiciones que parecían irreductibles.

Más concretamente, y colocándose en el punto de vista estructural, el problema de la transformación constitucional podría formularse considerando que se trata de buscar el mejor método para incorporar a la obra de Gobierno, por acción inmediata, o mediante adecuada representación, a los elementos sociales, que de modo espontáneo y por obra de la intensificación de la cultura, de la elevación del tipo de vida y de los movimientos económicos, han adquirido fuerza y poder incontrastables dentro de la vida social de los Estados. Afecta por esto el problema, como afecta la crisis que la provoca, a la raíz misma del Estado, a su raíz social; y es a la vez que problema de *fondo*, problema de *funcionamiento* y de *estructura*. El Estado no puede desconocer este fenómeno evidente, cuya consideración realista tanto influye en la formación de la nueva concepción *funcional* del Estado mismo, a saber: el fenómeno que supone el carácter constructivo y orgánico de los elementos sociales especializados y específicos, y los cuales, una vez estructurados en organizaciones propias, realizan positivamente funciones sociales, no menos importantes' y esenciales en la vida de las sociedades contemporáneas, que las atribuidas o reservadas al régimen de Estado con las funciones jurídicas. Esta

concepción *funcional* de las sociedades' y de la vida humana, puede verse desarrollada en las doctrinas de los llamados *guildist* & o gremialistas ingleses. La diferenciación de las actividades humanas tradúcese, en las sociedades, en la formación institucional de núcleos, de organizaciones, que funcionan específicamente. Y así surgen las Iglesias, las Universidades, los Sindicatos de todo orden, los Municipios y los variados núcleos colectivos que revelan tener, o que pretenden tener, capacidad para realizar una misión propia mediante la aplicación adecuada de una actividad continua, especializada, con la misma intensidad quizá, en todo caso con idéntico fundamento, que el Estado. Ahora bien: ¿puede el Estado permanecer indiferente ante ese complejo funcional, ese brotar de vida y esa intensificación del funcionamiento colectivo? ¿No es el Estado — históricamente — el órgano de las supremas funciones de coordinación y de armonía en las sociedades? Pero ¿cómo actuar para conseguir que las diversas manifestaciones del vivir colectivo se coordinen armónicamente, y cómo hacer, qué reformas realizar, para que se refleje en el Estado, y en el régimen de gobierno, la intensa y creciente complejidad de las formaciones sociales, sin rectificar en lo esencial la significación jurídica, de régimen de garantías de los derechos fundamentales de la persona humana, que históricamente ha alcanzado el constitucionalismo?

Un análisis realista del proceso de la crisis del constitucionalismo europeo nos haría ver, creo yo, de qué suerte se orientan los Estados' constitucionales para hacer frente a dicha crisis en los aspectos que acabo de indicar. Doquier se advierten, en efecto, esfuerzos más o menos definidos y eficaces y reflexivos, para acomodar la Constitución política — en sentido amplio — a las transformaciones *sociales* características de las sociedades contemporáneas, y para incorporar al régimen del Estado, convirtiéndolas en fuerzas colaboradoras, los elementos que constituyen el ser vivo de la nación o del pueblo.

Estos movimientos de renovación, o de transformación constitucional e institucional, manifiéstanse en el reconocimiento bien

generalizado de la existencia, en cada Estado, de problemas de carácter *político, nacional* a veces, *local* con más frecuencia los unos, de carácter *social, y funcional* al propio tiempo los otros, y por fin, los otros de carácter *administrativo*. En rigor, el planteamiento real y positivo de esos problemas es la causa más esencial de la crisis del constitucionalismo.

No creo que nadie ponga en duda el planteamiento, por ejemplo, del problema político, nacional y local. Bastará recordar la gravedad e importancia que en tantos Estados han alcanzado los renacimientos nacionalistas y regionalistas, determinantes de transformaciones de estructuras políticas tradicionales, y el valor logrado por las preocupaciones del vivir local, especialmente del condensado en las formas y organizaciones municipales, y a las que ya me he referido. ¿Qué significación dar, por ejemplo, al problema catalán? ¿Cómo olvidar el influjo que los renaceres regionales y nacionalistas han tenido y tienen en el proceso de la vida política de los pueblos europeos, antes y después de la guerra? ¿Qué país se ha podido sustraer a los requerimientos resultantes de la intensificación de la vida municipal?

Fijémonos por un momento, y por vía de ejemplo, en la actitud de uno de los principales Estados europeos que han tenido que rehacer su Constitución política, frente a las preocupaciones suscitadas e impuestas por las necesidades de la renovación social y funcional. Para el caso, nada mejor que la Alemania de la postguerra, y ningún documento podría citarse más revelador del nuevo espíritu social que la Constitución de Weimar de Agosto de 1919, a la que he aludido en otra noche. Reconoce y afirma esta Constitución, como supuesto real de la vida política del Estado alemán, del *Beich*, el hecho sindical, que se afirma, dándole una consagración constitucional y convirtiendo en materia constitucional el sindicalismo, y las diversas expresiones del vivir colectivo político-local. Por esta razón, aparte otras, esta Constitución alemana — sea cual fuere el porvenir que los tiempos la reserven — señala un momento culminante en el proceso del régimen constitucional, y ella es así, por una parte, la demostración histórica y

práctica de la existencia de la grave crisis del constitucionalismo, y por otra, uno de los más vigorosos esfuerzos realizados para resolverla: y, repito, que sea cual fuere la suerte que en definitiva le esté reservada a esta solemne manifestación del espíritu revolucionario en la disciplinada Alemania.

A mi juicio, así como la Constitución de los Estados Unidos señala el momento inicial y culminante del constitucionalismo escrito, y señalan otros momentos del proceso la Constitución francesa del 48 y la imperial alemana del 71, la Constitución alemana del 19, con su corte, quizá excesivamente científico y doctrinal, realiza un nuevo tipo del constitucionalismo — que podríamos llamar social o socializado — en el cual se utilizan y reafirman esencias del liberalismo, como régimen de garantías, pero combinadas éstas en una nueva síntesis política con -las realidades de la intensificación de las variadas formas del vivir social o colectivo. Como demostración de lo que digo, recordemos algunas de sus disposiciones. En el artículo 174 y siguientes de la Constitución alemana de 1919 se afirman los derechos y libertades esenciales, constitucionales, de la personalidad humana. "La libertad de la persona — se dice — es inviolable." "El domicilio de todo alemán es... inviolable." "Todo alemán tiene el derecho, dentro de los límites de las leyes generales, de expresar libremente su opinión..." "No hay censura..." Pero además de esto, la Constitución consagra y defiende todas las formas del vivir colectivo. El matrimonio — que descansa sobre la igualdad de los sexos — se pone bajo la protección especial de la Constitución, según el artículo 119. Con arreglo al artículo 127, "los Municipios y las uniones de Municipios tienen derecho a la autonomía administrativa, dentro de los límites de las leyes". Si en el artículo 135 se consagra la "plena libertad de creencia y de conciencia", en el 138 se afirma que "no hay Iglesia del Estado", y se garantiza "la libertad de unirse en confesiones religiosas", no estando sometida a ninguna limitación en el territorio del Reich "la federación de las confesiones religiosas". Y viniendo ya a las manifestaciones más características del movimiento económico y

social moderno, la Constitución alemana las recoge de la manera más intensa y amplia. Aparte la afirmación solemne de la plena libertad de asociación proclamada en el artículo 124, libertad que se garantiza de modo especial a los funcionarios por el artículo 130, el artículo 159 garantiza además las condiciones que hacen del sindicalismo profesional una fuerza, en estos términos: "Se garantiza — dice — la libertad de coalición para la defensa y la mejora de las condiciones del trabajo y de la vida económica a cada una y a todas las profesiones." Además, el *Beich* puede intervenir para vigorizar y organizar las manifestaciones de la vida colectiva, pues' según el artículo 156, "el *Beich*, por una ley, puede — bajo reserva de la indemnización y aplicando las disposiciones vigentes en materia de expropiación — traer al dominio público las empresas económicas' privadas aptas para la socialización. ...En caso de apremiante necesidad para la economía nacional, puede también el *Beich* federar por medio de una ley empresas y asociaciones económicas, con el fin de asegurar la colaboración de todos los elementos productores, interesar en la administración a patronos y obreros, y regular la producción, creación, distribución y consumo y tasa de precios..."

Y por último, la Constitución alemana nos ofrece un serio intento para convertir en institución del Estado y de Gobierno, las organizaciones económicas en que actúan y se contraponen los elementos interesados en la obra de la producción. Recuérdese la formación de los Consejos de obreros de industria, y, sobre todo, la institución del Consejo económico del *Beich*, compuesto por representaciones de los Consejos obreros de distrito y del *Beich* y de representaciones patronales, Consejo llamado a informar sobre los proyectos de ley político-sociales o político-económicos del gobierno del *Beich*. Como recuerda Mr. Brunet, el ex subsecretario de Estado von Delbrück decía ante la Asamblea nacional, refiriéndose al Consejo económico de la Constitución, que podía considerarse como una verdadera tercer Asamblea legislativa, que algún día intentará heredar y sustituir al *Beichsrat*, convirtiéndose en un verdadero Senado de base corporativa y profesional.

•

Para terminar, consideraré brevemente el proceso crítico del constitucionalismo en la misma idea constitucional, en su significación específica. El constitucionalismo, o sea el régimen político de Constituciones, aunque se ha desarrollado y condensado en formas diversas, entraña universalmente un esfuerzo de los pueblos para construir su respectivo derecho político, como obra propia o de su propio espíritu, pero dando al derecho político el alcance y valor de un *derecho* para el Estado, de un verdadero estatuto jurídico del Estado, que dejará de concretarse en el ejercicio de poderes personales por virtud de un supuesto derecho *subjetivo*, que diría M. Duguit, para ser o propender a ser el Estado un sistema de funciones ejercidas según exigencias y normas jurídicas.

Este objetivo esencial — y perenne — del estatuto jurídico del Estado, que espontáneamente se define en Inglaterra como obra de tradición y de historia, se realiza o alcanza en los otros pueblos siguiendo la bien conocida trayectoria que marcan el constitucionalismo norteamericano con la gran fórmula escrita y codificada y rígida de 1787—y las diversas condensaciones del constitucionalismo europeo —, de los pueblos americanos de raza española, o mejor, de los pueblos iberoamericanos, de los Dominios ingleses y de otros pueblos de raza distinta, como el Japón. El constitucionalismo europeo en su iniciación brusca—revolucionaria— es obra, de una parte, del influjo de la ideología del siglo XVIII, especialmente de la contenida en el *Contrato Social* — "la ley, dirá el artículo 6.º de la Declaración de Derechos de 1789, es la expresión de la voluntad general"—y en el *Espíritu de las leyes* — "toda sociedad, dirá el artículo 16 de la misma Declaración, en la cual... no esté determinada la separación de poderes, no tiene Constitución". De otra parte, influye la Constitución inglesa a través de Montesquieu de un modo especial, y de otro, por fin, el constitucionalismo americano: de allí viene sobre todo la idea —suprema garantía— de formular en declaraciones y preceptos escritos, los principios generadores y las supremas normas — constitucionales — del nuevo régimen. La

Constitución, síntesis del régimen de Estado, para la Constituyente francesa, como para la Francia constitucional y para nosotros, será el documento fundamental, obra a menudo de un *acto constituyente* — de superior valor legislativo —, expresión, como dirá M. Hauriou, de una verdadera "superlegalidad", de un *derecho sobre derecho*, según la fecunda idea de Giner: ley del Estado, merced a la cual se garantizan los derechos esenciales y se establece el equilibrio de los Poderes para garantizar también las libertades políticas. La idea que se estima salvadora — pura mecánica — es la de que el poder limite al poder, a fin de impedir el advenimiento de un poder absoluto o tiránico, negación de la libertad política. En el régimen constitucional — como régimen de garantías y de superlegalidad — vivido a la manera *rígida*, se parte del supuesto de que hay ciertos derechos fundamentales, materia y contenido de las Declaraciones de derechos, y ciertas formas institucionales que son anteriores y aun superiores a la organización actual de los poderes y del gobierno, y que para que sean respetadas y garantidas se formulan y regulan en el documento constitucional, que se considera obra expresa y directa de la soberanía, y que sólo puede modificarse por actos expresos y directos de la soberanía. Y el hecho de que un derecho — un bien o condición de vida o exigencia *formal* política — se incluya en la Constitución, revela que tal bien, condición o exigencia formal, ha alcanzado en la conciencia general la más alta estimación o valoración jurídica, y se impone al poder público el máximo respeto. He ahí, a mi juicio, la significación del constitucionalismo moderno: un esfuerzo para someter el ejercicio de la soberanía, y la práctica o conducta del gobernante, ante o frente a esos altos valores — por ejemplo: la libertad, la seguridad, la igualdad, la propiedad — a normas jurídicas, y para convertir la política, en una amplia zona, de mero arte circunstancial, arte de príncipes o de gobernantes, con ejercicio arbitrario de poderes, en una disciplina jurídica, en una rama del derecho positivo de cada pueblo, rama frondosa ya, con sus amplias derivaciones del derecho político y del derecho administrativo. Bastaría leer los

textos constitucionales para demostrar de modo realista el valor y el fundamento de la interpretación expuesta del fenómeno del constitucionalismo moderno.

Y no se oponga a esta interpretación el hecho de que el régimen constitucional se haya producido en Inglaterra, sin que fuese necesaria esa diferenciación de las leyes, o mejor, de las normas de *su* derecho escrito, en leyes ordinarias y constitucionales o superleyes. Inglaterra ha llegado a la realización del derecho del Estado y del Estado de derecho — *Bechtstaat* — merced a un proceso original, tradicional y flexible. Y ello ha sido posible gracias a la continuidad con que han podido desarrollarse allí las instituciones políticas fundamentales, y a la persistencia con que han podido actuar sus fuerzas colectivas: sus clases, sus grupos, sus comunidades locales; en suma, los elementos del *self-government* — garantía de derechos —, no interrumpida aquella continuidad por la acción igualadora de un absolutismo monárquico. El constitucionalismo *rígido* o más o menos *rígido*, en todo caso reflexivo, escrito y concreto, es el método racional mediante el cual los pueblos europeos y americanos, los pueblos constitucionales todos, han procurado llegar al régimen jurídico del Estado, logrado bajo la acción de la costumbre y de la continuidad histórica de las instituciones *sociales* y *políticas* por Inglaterra.

Ahora bien: la crisis del constitucionalismo ha afectado — como no podía menos — a la idea generadora del régimen y a su significación. En las consideraciones anteriores he procurado señalar manifestaciones típicas de esa crisis, y las cuales se concretan en las profundas modificaciones del contenido de los altos valores jurídico-constitucionales. Los efectos de esas modificaciones he procurado señalarlos llamando la atención sobre los términos y la extensión de las Declaraciones de derechos clásicas, por decirlo así, y los de la segunda parte de la Constitución alemana de 1919. La crisis afecta también a las realizaciones constitucionales — estructuras — de los equilibrios políticos — expresados o definidos por el liberalismo templado e histórico, con las.

diferentes fórmulas de la división de poderes — rígida, según el tipo americano — o atenuada o modificada por las diversas combinaciones de los regímenes de colaboración, cuando no de fusión de poderes con diferenciación de funciones. El cambio de las condiciones sociales ha obligado, y obliga a buscar los necesarios equilibrios políticos, no sólo en las estructuras y mecanismos de poderes mediante frenos y contrapesos, sino en una más adecuada expresión constitucional de las fuerzas y elementos o factores sociales e individuales'. Pero, fuera de este proceso de transformación, al margen de él o contra él (y he ahí uno de los más graves aspectos de la crisis), el constitucionalismo europeo — y el americano — sufre y se estremece en la misma esencia de su idea generadora, en la idea base que hace unos momentos os recordaba, y que se resume en la noción del régimen de garantías jurídicas defensoras de los valores estimados como supremos: la libertad, el respeto a la personalidad humana, la sumisión del poder a las exigencias del derecho, la negación de toda arbitrariedad en el ejercicio de la autoridad, que no es tal autoridad sino en la medida en que merece ser jurídicamente respetada; en suma, cuanto constituye la práctica del *Rechtstaat*. El bolchevismo y el fascismo, en sus formas iniciales sobre todo, y otras manifestaciones de distinto carácter, pero de análoga significación en el fondo, en cuanto entrañan la supresión o suspensión del régimen jurídico del Estado, son demostración clara y evidente de que la crisis del Estado constitucional afecta a la esencia misma de su idea, Pero conviene advertir que frente a esos fenómenos de significación absoluta, como el bolchevismo, y de significación atenuada el otro, el fascismo, que no se declara anticonstitucional, sino defensivo de ciertos valores sociales y políticos considerados en peligro, frente a esos y a otros fenómenos, ofrécese la reafirmación eficaz, intensa, triunfante de la idea constitucional, remedio contra los extremismos peligrosos de la derecha y de la izquierda, en los Estados nuevos o renovados de post-guerra, en los cuales se continúa con poder creciente el esfuerzo que el constitucionalismo significa para dotar al Es-

tado de un régimen jurídico y de una adecuada estructura institucional.

Y termino, señor Presidente y señores Académicos. Harto he abusado de vuestra amabilidad. En mi plan primero correspondía considerar ahora las formas del constitucionalismo novísimo de post-guerra en relación con la crisis del régimen constitucional europeo; pero es tema éste que piensa tratar nuestro compañero el Sr. Gascón y Marín. Sin perjuicio de intervenir más adelante, si las necesidades de la discusión lo hacen preciso, doy ahora fin a esta larga exposición, dándoos las gracias más sinceras por la benevolencia con que me habéis escuchado.

Sesión del martes 4 de Diciembre de 1923.

i

El Sr. Alcalá Zamora: En el deseo de que sea menor mi atrevimiento, y de alguna utilidad la sugestión de mis observaciones, no voy a caminar por la senda — aun siendo ella tan buena — trazada por nuestro ilustre compañero. Y con el propósito de señalar las divergencias, más que de soluciones de puntos de vista, voy a prescindir de algunas consideraciones episódicas, muy interesantes, que de no existir problema de mayor monta, podrían merecer la controversia.

Así, por ejemplo, no me fijaré en si los derechos individuales, entendidos al modo clásico, y con sus calificativos de inalienables, imprescriptibles e ilegisdables, o no eran nada, o eran una limitación moral de la soberanía; no me detendré tampoco en analizar si la monarquía absoluta lo que hizo fué destruir las clases, o absorber el poder político, pero conservando la diferencia de estructura en aquéllas como medio para mantenerse; no voy a recoger si la conciliación entre la eficacia y la d(mocraeia es un nombre nuevo o* la repetición de cosas anti-

guas, y una aplicación de la distinción entre Derecho y técnicas diversas, Estado y gobierno; y finalmente, no entraré tampoco a dilucidar si el gobierno federal es acontecimiento imprevisto a la aparición del constitucionalismo moderno, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, porque entiendo que era una tendencia esplendorosa en América, y cuyo proceso se ha encaminado hacia la unidad, en Suiza, en Alemania, pero sobre todo en los Estados Unidos a tal extremo, que difícilmente durante los tipos de organización política de la guerra aparecerá alguna representación más plena, más soberana, más irresistible que el poder central de los Estados Unidos, en una lucha en la cual no se comprometió, sin embargo, nada vital del pueblo norteamericano. Esto hace suponer que la representación más grande y fuerte de un poder central que pueda imaginarse será, si llega una guerra en la cual se ventilen la existencia del pueblo norteamericano, el de éste, que entonces aparecerá en forma grandiosa, el mismo poder que hará poco más de medio siglo se afirmaba con vacilaciones en la guerra de secesión.

Voy a dejar todo esto y voy a la diferencia, para mí de enfoque o planteamiento, respecto de nuestro ilustre amigo el señor Posada.

Todo lo que ha dicho, a lo cual no atribuyo más defecto que el de haber sido poco, es, a mi entender, un prólogo hermosísimo y unos alrededores espléndidos del problema, pero sin entrar en él de lleno, tal como yo lo veo. Parecía que sin corresponder a su filiación científica, propendía, llevado sin duda por la fuerza de su enorme cultura, a una explicación intelectual o ideológica de la historia, y más bien aparecía, a mi entender, el proceso de las ideas en orden a la doctrina constitucional, que la crisis del constitucionalismo europeo moderno, que es el tema. Repito que esto es una apariencia, y aun reconociendo todo el influjo de las ideas, creo que ellas mismas son muchas veces la generalización o la sugestión explicativa de los hechos. Es decir, que sin negarles potencia germinativa de realidad, pienso que entre la idea y el hecho hay esa unión que, a los que no

somos hondamente filósofos, nos hace detenernos en aquel decir del buen sentido español, que no acaba de resolver qué es primero, si el huevo o la gallina. Como ejemplo anotaba cierta falta de paralelismo que me afirmaba en mi modo de pensar, pues si el concepto moderno es la limitación de la soberanía, el hecho moderno ha sido su dilatación, y a medida que se abre paso la distinción entre la sociedad y el Estado, se produce la socialización del Derecho y del Estado; cuando se admitía más la doctrina orgánica y se abre paso el criterio histórico, se pierdo en varias de las Constituciones modernas la diferencia esencial para la constitución de la alta Cámara, que fué al principio, sin duda bajo otro influjo transaccional, una supervivencia de fuerzas históricas o un anticipo de criterios orgánicos.

íero yendo directamente hacia el problema, tal como yo lo veo, comienzo por decir que a la vez me impongo y me señalo una limitación y un defecto. No quiero ni pretendo abarcar todo el problema. En la crisis del constitucionalismo moderno europeo, representándolo gráficamente como un polígono, no aspiro a trazar más que dos lados y su ángulo; pero me parece que son los más importantes, a tal extremo, que en la lejanía del polígono los demás aparecerán sencillamente como el contorno o cierre del ángulo expresado. El problema para mí es crisis de un contenido social más profundo en los derechos constitucionales, que la desaparición y rectificación de los vicios y corruptelas del sistema; no es una crisis de regeneración, sino de alarma de existencia; de agonía, de posible muerte; es la resultante de un hecho que se nos presenta en distintas formas, en algunos lados, con el advenimiento de fuerzas sociales nuevas que ejercen la dictadura proletaria; en otros, porque mediante previsiones o deformaciones de la Constitución se otorgan poderes excepcionales al ejecutivo, ora lo ejerza un militar con espada o un arzobispo, *in partibus*, con levita; en otros, por la dictadura franca; en algunos, por la restauración efectiva del régimen absoluto. Y éste es el fenómeno que hay que analizar como hecho real, aplicando hasta donde se pueda los métodos expe-

rimentales de delimitación del fenómeno y de sus causas en la forma menos subjetiva posible, sobreponiéndose a la pasión propia al ver los hechos y sus causas, pero diferenciando en la realidad cuál es la fuerza efectiva de los sucesos y cuál la parte que, para obscurecerlos, pone la pasión ajena. Porque el régimen moderno es un período tan corto que han podido sobrevivir, apenas sin transformarse, sus mayores enemigos, los que al resurgir en momento propicio pretenden remozarse como doctrina nueva, siendo substancia antigua del viejo absolutismo, régimen vencido por el establecimiento del sistema constitucional.

Para hacer la delimitación me parece que no son de perder los términos mismos del enunciado del tema, porque son una expresión de común sentir en la realidad del problema. Escojo dos, moderno y europeo, porque nos dan en un hecho histórico una medida de tiempo y de lugar que nos puede poner en camino para apreciar la extensión.

II

i

Lo de moderno hay que analizarlo un poco, porque esta crisis de agonía, de eclipse del constitucionalismo, no ha sido el curso de las instituciones en el final del siglo xix ni en el principio del xx. No; ha sido lo contrario hasta el año catorce. En ese tiempo anterior se produce la democratización de las instituciones en los pueblos del Norte; en ese tiempo se libra, y se pierde, la última batalla por la Cámara de los Lores en Inglaterra; en ese tiempo, Francia ha hecho desaparecer los senadores vitalicios, y la Cámara ha afirmado la facultad de hacerle dimitir al Presidente de la República, y el Senado, negando el voto de créditos para una repatriación de fuerzas, ha afirmado la potestad de derribar a los Gobiernos. En Italia, no contentos con la modificación de contenido, se llega a dar forma a la modificación expresa del Estatuto sardo; en Turquía se da nacimiento primero y realidad después a una reforma constitucio-

\

nal; en Rusia, más o menos combatida, acaba por convivir la Duina con el Emperador, y al lado de este ejemplo gigante, aparece un jurisconsulto francés, recibiendo el encargo de redactar una Constitución para Monaco. Y en vísperas de la guerra se dota de un mecanismo constitucional, con sus dos Cámaras, al país de Europa en que menos se podía suponer, a Alsacia Lorena. Frente a todo esto, contrario a lo que ahora sucede, no se puede señalar en Europa más que una excepción aparente. El criterio de regresión, que yo recuerde, no tuvo aparición más que en Bulgaria; pero allí mismo era un progreso hacia la viabilidad de la institución constitucional, era la rectificación de un exceso de atribuciones en las asambleas, que, por causa rara, provenían del zarismo ruso, que fiándose más de la asamblea, que era eslava, que de un principio germánico, cuidó de dar a la constitución de Tirnovo un predominio para el cual no estaba preparado el pueblo. Así vino la dictadura en Bulgaria y la rectificación de los excesos democráticos de la Constitución.

Si el rumbo de las instituciones fué ese hasta la víspera de la guerra en contraste con los acontecimientos que se producen deápués, esta consideración me hace relacionar la crisis del constitucionalismo moderno con el influjo de la guerra europea. Me afirma en ello el otro factor, el de lugar, porque la guerra, aunque mundial, tuvo consecuencias más intensas en Europa. Sin que se pueda trazar un mapa definido, en dos colores, en Europa se observa que la zona de perturbación constitucional es principalmente oriental, meridional y mediterránea, y que la zona en que sigue la normalidad, más o menos influida, es septentrional, occidental y atlántica, con el contorno que en el centro forma la frontera de Suiza. Y esto que así, *grosso modo*, se puede presentar, corrobora la sospecha en cuanto a la causa, porque donde la perturbación del curso de las instituciones ha sido mayor es en aquellos países que más han sufrido las consecuencias de la guerra. Detengo ahí la inducción en cuanto a las causas y vuelvo a otro punto de vista.

Constitución, ¿qué significa? En un sentido amplio, esta pa-

labra da sensación de estabilidad; cuando aparece en un pueblo, viene a ser la ilusión o la posibilidad de una existencia normal, es como una afirmación de ser; de tal modo ss esto, que uno de los escollos que han procurado huir casi todas es la reforma, y tan es algo estable y encauzado, que después de cada Constitución ha solido aparecer algún partido de una posición centrista, de una tendencia conservadora y de una fidelidad constitucional estrecha, pero sincera. Este ambiente de estabilidad que se aviene con el significado de la Constitución, se corrobora observando que las épocas menos constitucionales son las llamadas constituyentes; aquellas en las cuales o no existe o se ha borrado la fuerza de una Constitución antigua y no ha surgido la autoridad de la nueva. Es decir, que las profundas transformaciones no se acomodan al imperio de una Constitución, sino más bien al paréntesis largo de un período constituyente.

Voy ahora al concepto, de modo más preciso. Un sistema constitucional es el conjunto orgánico de limitaciones y distribuciones impuesto al ejercicio del poder público. Esa es la esencia del constitucionalismo, y, claro está, en su propio concepto, lleva su peligro temporal. Toda limitación puede ser un obstáculo, y toda distribución un fraccionamiento, y por una u otra causa la observancia inflexible de un sistema constitucional conducir a la impotencia temporal, a la debilidad del poder público en ciertas ocasiones. Es decir, que parece el mecanismo constitucional como de transformación para hacer en la vida corriente más llevadera la intensidad de la soberanía que siempre se conserva latente una y plena, y por eso en toda ocasión aparecen instantes en los cuales o la sociedad asiente, o quien la gobierna cree, que la pureza del mecanismo constitucional puede ser un peligro. Si en otro orden de cosas no es indiferente al ocuparse de lo patológico, la fisiología, no deja de tener interés para el fenómeno grave que hoy se plantea, el juego de la suspensión de las garantías en casi todas las Constituciones. Este juego se ha producido por la realidad o por el pretexto de uno de estos dos peligros: la guerra exterior o la perturbación grave

interna; las dos cosas que se han definido en el estado de guerra. La suspensión de garantías no se ha detenido jamás' en la parte dogmática de las Constituciones, sino que ha trascendido siempre a la parte orgánica; por un lado, quitando resortes y posibilidades de ejercicio a manifestaciones del Estado total, como son las de opinión, reunión, asociación, etc., y por otro, provocando dentro del Estado oficial, del Gobierno constituido, un relieve extraordinario del Poder ejecutivo, por autorizaciones del Parlamento, por convocatorias menos frecuentes, invadiendo aun la zona del poder judicial por restricciones de la jurisdicción ordinaria y expansión de otra más ligada a los fines y al criterio del Poder. Y si la suspensión de garantías, que en pequeño es lo más parecido que podemos encontrar a este gran fenómeno de ahora, se ha producido casi siempre por la contingencia de una guerra exterior, por la amenaza de un peligro interno, vuelve a confirmarme este recuerdo en que la crisis aguda del constitucionalismo moderno está relacionada con dos causas¹: con una guerra como no se ha conocido otra y con el peligro de la revolución social; es decir, por la apelación a la violencia para realizar esta transformación.

Esta es la senda por la cual van caminando mis observaciones, fundándome en los elementos de juicio a que me he referido. Y si recordamos aquellos atributos que a la soberanía se asignaron en la doctrina clásica, y que es discutible si son errores de concepto o cosas esenciales, vamos a corroborar el fenómeno. La soberanía tiene que ser independiente y plena, y así se produce cuando se ve amenazada por otro Estado que viene de fuera a discutir su independencia, o por otro Estado que quiera constituirse dentro y que niegue su unidad y autoridad.

La guerra en general ha moldeado, no sólo este constitucionalismo moderno desde fines del siglo xvín, sino el antiguo. Que la vida exterior ha tenido influjo decisivo en las modalidades de la Constitución parece innegable, incluso en el constitucionalismo medioeval, y sólo quiero llamar la atención sobre tres de aquellas Constituciones, dos por el carácter especial que

tienen y otra por su supervivencia. Dentro de España el mayor desarrollo de la institución constitucional se da en Aragón, que fué el Reino — excepto Navarra, que quedó ligada a Francia — que terminó más pronto la reconquista, que no tuvo luego con Castilla más que pequeñas rivalidades y que si bien fué potencia europea, lo fué «orno Estado Catalán, pues el Rey de Aragón al mezclarse en la política de Europa lo hizo en rigor como Conde de Barcelona. Y en esas condiciones de mayor aislamiento de la lucha exterior, las instituciones constitucionales adquieren en Aragón un esplendor como en ninguna parte. En Inglaterra, la supervivencia o el enlace de su antigua Constitución con las doctrinas modernas, es inseparable de la posición de una seguridad insular, a tal extremo, que a la destrucción de la Armada invencible, entre otros muchos efectos, hay que atribuirle el de que fué un grave escollo para la veleidad absolutista de los Tudores y de los Stuardos. El otro ejemplo es Islandia, acerca del cual se ha hecho la observación, al parecer verdadera, de que mostrando desarrollados órganos legislativos y órganos judiciales, es el único país que durante siglos no tuvo Gobierno Central fuera de las instituciones comunales. Y esa observación, en gran parte exagerada, no se puede explicar, sino porque país apartado, pobre y que no podía despertar apetitos, la ausencia de toda vida exterior y de peligro externo, permite la atrofia de un Gobierno y el desarrollo de la función legislativa y judicial, más empujada por la convivencia interna. Si eso ha pasado siempre, una guerra como la última europea tenía que producir influjo grande y restricciones en las instituciones constitucionales, como no pudo sospechar nadie, porque nadie sospechaba cómo podía ser la guerra, y quizá el único país que presintió algo de esto fué Francia en una ocasión algo olvidada, que tuvo la trascendencia de sacar de la penumbra a Poincaré, dándole entrada en la historia y torcer hacia la derecha el rumbo de su política interior. Me refiero a la crisis en que fué derribado el Gabinete Monis, cuando fué preguntado el Gobierno acerca de quién dirigía las operaciones y el Ministro de la

Guerra, que era un General, dijo que el Consejo de Ministros, y fué tal el estupor de aquella Cámara que un Diputado Abogado produjo una interpelación, vino una votación y fué derribado el Gobierno, porque la Cámara más radical de Europa no admitía que en la guerra jugaran sin variación los resortes constitucionales. Aun con estos precedentes, no se podía calcular lo que iba a ser la guerra; ni en duración, bastante a crear hábitos; ni en extensión, que produjo un ambiente; ni en alcance, que invadió el orden económico; ni en repercusión, que alcanzó a los países neutrales. Esos años de guerra formaron un ambiente que no era el más favorable para que continuasen el desarrollo de las instituciones constitucionales, y si nos fijamos en lo sucedido después, vemos que los países que más padecieron o se transformaron son los que han podido recobrar menos la marcha ascendente del sistema constitucional, y en cambio los que no la han sentido, los países del Norte, que no tenían miras de anexión y se veían libres del poder militar de Alemania y Rusia, en Inglaterra, Bélgica, etc., las instituciones constitucionales se han sostenido y aun han dado pasos de avance como la concesión de autonomía a Irlanda o las reformas de Bélgica. En cambio, el resto de Europa es el que presenta más clara la huella de los influjos de la guerra y del ambiente de la misma. Al lado de esto se observa que en los países que mejor han recobrado la continuidad y el progreso de su sistema constitucional hay mayor estabilidad en la estructura, en la cimentación social que los sostiene, y por eso, uniendo estas observaciones con otras, luego en la conclusión fijo el influjo de la guerra y el de la violencia social. Mientras más ha sentido un país la acción de la guerra y más siente que se agita la estructura social, se produce mayor deformidad de sus instituciones constitucionales. Y no cabe decir que la guerra terminó, porque ella ha hecho que el mundo no haya encontrado postura definitiva para su acomodo.

Esas dos causas, distintas' pero conexas, presentan el fenómeno de la compensación y de la interdependencia que vamos a exami-

nar. Instinto de compensación. Alemania, que tenía que ser, salvo Austria, la que sintiera más las consecuencias de la guerra, tuvo tal fe en la solidez de su estructura, que se atrevió en una Constitución ultraprogresiva, casi perfecta, cuyas excelencias' proclamaba el Sr. Posada, a arrostrar todas las desventuras del orden exterior, confiando en esa solidez de estructura social. Caso de compensación: la flaqueza de fuera se compensa por la fuerza de dentro. Compensación inversa: Italia, que había tenido la suerte de que le fuera favorable el final de la guerra y sobre todo el concierto de la paz, sintió el temor de la agitación interna, y bajo él sufrió un estancamiento y un retroceso en la marcha de sus instituciones constitucionales. Fenómeno de interdependencia. Las esperanzas del constitucionalismo alemán se vieron fallidas porque con la presión exterior se produjo la descomposición interna, y en Italia ocurre a la inversa. Había de encontrar dificultades exteriores, evidentes siempre, por haber acometido el empeño que a Napoleón le costó muy caro, de dominar la otra orilla del Adriático; pero los movimientos internos, evidentemente sociales, los sintió y la inquietaron ante todo porque minaban su energía como potencia exterior. Para parecer más fuerte, para no claudicar necesitaba contener la descomposición interna. Aunque para no cansar a la Academia he de omitir más ejemplos, lo dicho me corrobora en la apreciación de estas dos causas originarias de la crisis del constitucionalismo moderno, sin detenerme más en otras consideraciones.

Como resumen de todo lo dicho, voy a precisar mi pensamiento en forma de conclusiones.

Es la primera, que las dos causas fundamentales de esta crisis del constitucionalismo moderno europeo, son las repercusiones del estado de guerra, prolongado en la mayoría de sus efectos y la apelación preferente a la violencia, como medio para las transformaciones sociales.

La segunda conclusión es que estas causas, que pesan de modo desigual sobre los distintos países de Europa, tendrán, como todas, su contagio de realidad y su imitación de modas o

de tendencias. Donde el contagio de realidad sea efectivo, el alcance de las causas y de sus perturbaciones será más difícil de remediar, y donde no se produzca el contagio y surja la imitación interesada o exagerada de las modas o soluciones, la regresión será un artificio que no se podrá sostener. Que este contagio de realidades y esta imitación de tendencias se producirán en este hecho, es innegable. Se ha producido así en todos los grandes períodos de la Historia universal. Este no será una excepción, pero la diferencia está en lo que señalo.

Tercera conclusión. De las dos causas¹ que, a mi entender, producen la crisis del constitucionalismo, los efectos de la guerra serán más duraderos de lo que se supone. Acerca de esto y al ponerme en contacto con la realidad internacional, por iniciativa que me abrumó tanto como agradecí, del Sr. Fernández Prida, en una Memoria que le envié terminaba diciendo que el mundo reconstruido era a la vez tan arbitrario y tan poderoso que no podrá sostenerse ni alterarse sin el empleo de la fuerza.

La cuarta conclusión a que llego w; la siguiente: Influjo más general en toda Europa y a la postre más decisivo para resolver esta crisis del constitucionalismo, tendrá la actitud de las masas proletarias. Esa causa será de una duración mayor y de una intensidad más profunda en el resultado definitivo de la crisis.

El desarrollo de esta idea es la quinta de mis conclusiones. Según ella, estimo que será de influjo decisivo la actitud que las multitudes proletarias tomen. Si por radical que sea su criterio es evolutivo, o no francamente revolucionario, el presente y porvenir de las instituciones constitucionales no correrá peligro. En cambio, si exageran la tendencia apolítica y el procedimiento revolucionario, el peligro de las instituciones constitucionales es enorme, porque ciegas, torpes y desagradecidas, las masas le negarán su apoyo, y porque, en cambio, la violencia irreflexiva de las soluciones y la precipitación para implantarlas, harán desertar hacia recetas autoritarias a otros elementos, que por convicción deben ser defensores de las instituciones constitucionales.

La sexta de las conclusiones a que llego es acerca del régimen

que mejor podrá soportar esta crisis, y a mi entender será aquel que estando más libre de las consecuencias de la guerra tenga mayor elasticidad progresiva en la comprensión del problema social. Es decir, que un régimen regresivo o tercamente retardado será el peligro de un desenlace revolucionario, mientras que un régimen con expansión, con gradación de las transformaciones sociales, alejará ese peligro, porque el cuerpo social es demasiado grande, lento y cuidadoso, para lanzarse al salto, salvo cuando no hay otro procedimiento de marcha.

La séptima de mis conclusiones es que, en definitiva, pasado el influjo de estas dos causas, la esencia del sistema constitucional en ninguna parte y la continuidad de él donde esas causas pesen menos o se sepan llevar, no correrá peligro. En todo caso habrá de reconocerse acerca de él una dignificación sin igual de ciudadanía y de poder, y cuando se quiera hacer el balance de sus méritos y sus defectos, en su haber no podrá ponerse tan sólo lo que ha hecho, con ser mucho, porque no cabe olvidar cuánto importan dentro del mismo los mecanismos de resistencia, ante todo de freno, que nacen en gran parte para contener y para impedir, y a lo que ha hecho de bien hay que añadir todo lo que ha impedido que se haga de mal, que es enorme.

Por último, recogiendo aquella parte en que las observaciones del Sr. Posada concordaban con las mías, la transformación social como causa de la crisis, yo añado: la transformación social con caracteres de violencia. El régimen constitucional, en lo que tiene de representativo y de reformable, es eauce para toda transformación social, por amplia y honda que sea, con tal que no aspire a ser esencialmente violenta. ¿Habrá necesidad de establecer una estructura representativa en la que las clases, los sindicatos, etc., estén reflejados? Evidentemente; con una observación que hago, y con la que terminaré, que jamás, sea cual fuere el porvenir de la idea sindical, cada hombre podrá hallarse plenamente vaciado y representado en una estructura profesional, pues la observación que cada uno de nosotros hacemos sobre nuestra vida individual, nos convence de que ni en una demarcación regional por

el territorio, ni profesional por el oficio o el interés, está completamente integrada la personalidad; siempre queda algo que no se puede llevar allí, siempre queda algo que es una humanidad y una nacionalidad, y por eso, sea cual fuere el desarrollo de los sindicatos, habrá siempre en las instituciones constitucionales un elemento de unidad que no se deberá constituir más que por sufragio. Allí lo buscó Bismarck, que no era un radical ni un teórico, y si no se busca el elemento de unidad en el sufragio, entonces, como la unidad es necesaria para que exista el Estado, reaparecerá en un despotismo. Esa es consecuencia inevitable. La función de unidad ha de satisfacerse, y si no se hace representativamente, se encarna en un déspota.

Sesión del martes 11 de Diciembre de 1923.

El Sr. Goicoechea: Representa inusitado atrevimiento mi intervención en un debate que han colocado a tan envidiable altura mi maestro, el Sr. Posada, primero, y mi compañero y amigo de siempre, el Sr. Alcalá Zamora, después. Pero no he sabido resistir a la tentación, dado lo atractivo del tema, de hacer en alta voz las reflexiones que me han sugerido ambos discursos, escuchados por mí con la atención religiosa que ellos merecían.

Pido a la Academia por anticipado que por las molestias que la cause me otorgue su perdón.

I. — LA DEFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES POR LA POLÍTICA EXTERIOR. LA DEMOCRACIA Y EL IMPERIALISMO

Para desembarazar de obstáculos mi camino recogeré en primer término, como cosa hasta cierto punto episódica, la discrepancia que resulta entre mi manera de ver el problema plan-

teado y lo que expuso el día anterior, con su elocuencia acostumbrada, el Sr. Alcalá Zamora.

El Sr. Alcalá Zamora enunciaba el problema de la crisis del constitucionalismo sentando la afirmación de que la deformación de las instituciones está siempre en razón directa del peligro que corre la independencia nacional y de la más o menos activa política exterior que las naciones realizan. De suerte que la tesis del Sr. Alcalá Zamora venía a ser en lo esencial, con la natural y lógica modernización, una reviviscencia de la eterna tesis que ve en el imperialismo el mayor enemigo de las democracias.

Sería bastante para demostrar la falta de verdad de esa tesis recordar que una de las manifestaciones más espléndidas de la libertad tuvo su raíz en el imperialismo. Me refiero al régimen municipal romano. ¿Qué fué, en definitiva, ese régimen, sino arbitrario y acomodo práctico imaginado para hacer compatible una dominación suave y lejana con una vigorosa eflorescencia de la libertad, del derecho, del propio querer y sentir de los pueblos vencidos? No es el Municipio quien crea el Imperio; es el Imperio quien, en un desdoblamiento generoso de su personalidad, engendra el Municipio.

Cuando, en el correr de los siglos, vuelve a producirse en la Historia una situación idéntica a la de la Roma imperial, España utiliza los Cabildos, para mantener durante dos siglos su dominio incontestable sobre toda la América. Aquella Real cédula de 1508 que a los diez y seis años del Descubrimiento crea en América los Municipios igualándolos a los de Castilla, es una adaptación de la situación nueva al modelo inmortal del imperialismo clásico. España aspira a dominar, y de hecho domina, América, como dominara Roma el mundo, estableciendo un sistema de mando jerarquizado en el que cada porción se reputa todo en sí, y a la vez se subordina espiritualmente al considerarse parte integrante de un gran todo.

Rousseau imaginó necesario cortar las alas a la ambición nacional, haciendo incompatibles con un régimen de pura democracia las organizaciones demasiado comprensivas. El hombre

que para prevenir la desigualdad y para evitar que el pueblo fuera inducido a error imponía como necesario que no existieran en el Estado sociedades parciales, se vio conducido por la lógica de su concepción homogénea y centralizada del poder soberano de la muchedumbre, estimada como simple multiplicación del ciudadano, incomunicado, a ser posible, para formar la voluntad general, con los demás de su especie, a sostener en el capítulo IX del libro 2° del *Pacto Social*, que del mismo modo que la Naturaleza ha señalado un límite a la estatura del hombre bien conformado, "el cuerpo político necesita un *máximo* de fuerza propia, del que no debe pasar", estando "la fuerza del lazo social en relación inversa de su extensión y siendo proporcionalmente más fuertes' los Estados pequeños que los grandes".

El federalismo, como sistema de asociación orgánica de fuerzas; la descentralización, como medio de hacer compatibles con un régimen de amplia libertad los cuerpos políticos más vastos, constituyen un fenómeno que para Rousseau permanece ignorado o incomprendido. Semejante incompreensión tiene en Rousseau una doble disculpa. Rousseau había escrito sobre el asunto del federalismo una Memoria que remitió a uno de sus amigos y fué por éste destruida sin darle publicidad, en los comienzos de la Revolución francesa. Tenemos el deber de suponer que en esa Memoria Rousseau rectificaría los puntos de avista estrechos del *Pacto Social*. Pero, aparte esa consideración, ¿puede nadie asombrarse de que Rousseau simbolizase en los Estados — Leviathanes — al estilo de los imaginados por Hobbes, el principio secular de opresión y de tiranía de que aspiraba a ser principal debelador el autor del *Pacto*?

La realidad que Rousseau tenía ante los ojos le ofrecía a él. partidario resuelto de una regresión desde la civilización a la Naturaleza selvática, un contraste entre la vida apacible, por él tantas veces compartida, de los cantones suizos, escenario de *La Nueva Heloisa*, y el artificialismo de la Francia centralizada y opresora forjada por Luis XIV y deformada y corrompida bajo sus sucesores, menos afortunados o menos hábiles. La experiencia

del federalismo norteamericano apenas comenzaba a vislumbrarse en 1762; el Imperio romano, apreciado por los historiadores en toda su grandeza, estaba demasiado lejano para medir el oportunismo y la sabiduría de sus medidas de gobierno local. El Imperio español era objeto de desconocimiento y de odio para los filántropos de fines del siglo xix. ¿Cómo no explicarse así la tesis de las pequeñas nacionalidades, de las ambiciones refrenadas, de los Estados neutros y pacíficos, incorporada por Rousseau a su tesis democrática tradicional"? Pero lo que entonces es lógico, hoy, después de un siglo entero de federalismo norteamericano y de *self-government* inglés, carece de toda beligerancia. El señor Alcalá Zamora, al esbozar la tesis de la incompatibilidad del régimen democrático con las ambiciones incorporadas a la vida exterior, padeció un inexplicable error, aventurándose en un camino lleno de contradicciones y de riesgos.

II. — EL CONSTITUCIONALISMO DE ARAGÓN Y LA VIDA EXTERIOR

Invocaba el Sr. Alcalá Zamora en apoyo de su tesis el ejemplo del constitucionalismo de Aragón, paralelo en su desenvolvimiento al absolutismo más o menos atenuado de Castilla, y sugería la idea de que el término anticipado de la Reconquista y la falta de una activa política exterior habían sido en Aragón las causas generadoras del movimiento constitucional y del carácter pronunciadamente democrático de sus instituciones.

Al formular semejante tesis, el Sr. Alcalá Zamora olvidaba los hechos o los apreciaba con un error notorio. El, constitucionalismo aragonés culmina en la publicación del *Privilegio general*, de 1283. Al finalizar aquel año, Pedro III el Grande, como consecuencia de las peticiones formuladas por los ricos-hombres en las Cortes de Tarazona primero y en las de Zaragoza después, promulga aquel cuerpo legal. ¿No es significativo el hecho de que a esa promulgación preceda sólo en unos meses la conquista de Sicilia, realizada por Pedro III en la primavera de aquel

año? ¿No es singular la coincidencia de que sea en los momentos mismos en que peleaba el Almirante Pedro de Queralta contra la escuadra napolitana, cuando los ricos-hombres consiguen el aseguramiento de sus derechos, entre los cuales figura el de "no servir al Rey fuera de su Señorío ni pasar el mar"?

No: en el movimiento de reivindicación de sus derechos y libertades por el pueblo o por una aristocracia poderosa, la política exterior y las necesidades de la Reconquista no actúan ni en Castilla ni en Aragón como elementos entrenadores, sino en muchos casos como elementos directamente creadores. Cuando en 1283 se promulga el *Privilegio general*, lleva más de un siglo de existencia el Justiciazgo; el primer Justicia, Pedro Ximénez, según la opinión más admitida, asiste en 1118 al sitio y conquista de Zaragoza por Alfonso I el Batallador. La ampliación de las atribuciones del Justiciazgo la realiza Pedro IV, el mismo Monarca que conquista el Rosellón y la Cerdeña, se bate en Cerdeña y en Sicilia y derrota a la escuadra genovesa en el Bosforo, y de la misma manera que en Aragón el movimiento constitucionalista y democrático se inicia y triunfa en los momentos de más activa política exterior o en que la Reconquista atraviesa sus momentos más difíciles y vive sus días más penosos, los fueros municipales, base fundamental de las libertades castellanas, deben su origen a la munificencia de los Monarcas, estimulada por las necesidades de la repoblación y por la convivencia afectuosa con el pueblo combatiente en la diaria lucha contra los árabes. A la entrada del estado llano en las Cortes de León de 1188, precede casi inmediatamente la aparición de las milicias concejiles, como dos siglos más tarde a la batalla de Aljubarrota subsigue, sin solución de continuidad, la creación en 1385 por D. Juan I del Consejo de Estado y la promulgación en las Cortes de Briviesca de 1387 de la regla fundamental, según la cual los ordenamientos hechos en Cortes sólo por otros análogos podrían ser revocados.

No se puede establecer entre la vida nacional exterior y la concentración de poderes en el interior, la ecuación rigurosa y automática que imaginaba el Sr. Alcalá Zamora. La Historia

suministra pruebas abundantes de haber servido el peligro y las ambiciones en el exterior para proporcionar a las reivindicaciones populares un fácil triunfo: Polignac, y con él Carlos X, caen en 1830, en el momento en que preparan y realizan la triunfal expedición francesa a Argelia. Brissot y los girondinos desencadenan en 1792, considerándola "un beneficio nacional", una guerra que cuesta seis millones de víctimas, porque esa guerra representa el medio único para llegar a conseguir la abolición de la realeza. Podrían de análogo modo multiplicarse los ejemplos.

III. — LOS SÍNTOMAS Y LAS CAUSAS EN LA CRISIS DEL RÉGIMEN
CONSTITUCIONAL

Los antecedentes históricos por él exhumados servían al señor Alcalá Zamora para diagnosticar la actual crisis del constitucionalismo como el período de mayor boga y brillantez de una moda iniciada en 1914. Para él no existe realmente la enfermedad; está ella producida por una causa mental: la transformación más o menos viciosa y momentánea que en las ideas y en los espíritus ha producido la gran guerra. Reside en esa concepción el error que voy a procurar desvanecer.

La guerra de 1914, que no ha creado ninguna cosa fundamental, ha descubierto, en cambio, muchas.

Nadie discute que a la guerra se puede y debe conceder una gran eficacia pedagógica. Relámpago que ilumina el alma nacional, la guerra permite y hasta impone un solemne recogimiento de la conciencia, gracias al cual las naciones se dan cuenta de la realidad, apreciándola en su valor justo, echados a un lado hipocresías y fingimientos.

La guerra de 1914 ha sido para los pueblos todos, beligerantes y neutrales, una grande, una inolvidable enseñanza. El caudal de experiencia adquirido desde 1914 a 1918 ¿quién dudará de que ha sido inmenso? Pero sería imperdonable error de diagnóstico confundir en el caso clínico los síntomas agudos con las

causas productoras del mal y denunciar como enfermedades sin remedio dolencias que han hecho incurables la torpeza y la ignorancia de los facultativos. Cuanto más se ennegrecen las tintas empleadas en la descripción de las catástrofes gigantescas, de las desgracias sin par, de nudos casi imposibles de desatar, más clara aparecerá la responsabilidad de quienes dejaron, inmóviles y pasivos, que el mal se incubara, adquiriera desarrollo, se tradujera en convulsiones y amenazara, al fin, la vida del paciente. Sistema de gobierno que sólo sirve para los días bonancibles y tranquilos' en que se vive de las reservas acumuladas en los años de paz, ¿puede preconizarse como un buen sistema?

No: vindicar el régimen parlamentario no es cobijarlo amorosamente bajo el manto de piedad de un inmerecido infortunio, sino liberarle en justicia de la doble responsabilidad que hoy acumulan sobre él los pueblos, escarmentados y escépticos: ayer, por su ceguera al no prevenir; hoy, por su impotencia al no resolver.

Un examen frío y sereno de la realidad proporciona como resultado el convencimiento de la impopularidad y del descrédito a que ha llegado en toda Europa el régimen parlamentario. Sus más ardientes' partidarios, decaídos en sus entusiasmos de antaño, reconocen la existencia en el sistema de dos graves defectos que la experiencia de un siglo entero ha puesto de relieve: la hipocresía y la ineficacia. Hay en el régimen que viven la mayor parte de las naciones una apariencia aparatosa y una realidad oculta: del contraste, antes recatado, ahora ostensible, entre ambas, ha surgido la causa principal de repugnancia y menosprecio para los espíritus más selectos. A la vez que por su hipocresía, acúsase al régimen por su estatismo, por su incapacidad para la acción, por su predilección por los caminos largos, por su pereza, por su lentitud; en una palabra, por su falta de practicismo. Con una frase gráfica ha resumido recientemente su juicio sobre el régimen Henry de Jouvenel: es el arte de ocultar los resultados bajo los principios.

Con el expresivo título de "El ideal democrático moribundo en Europa", publicaba el *Simdwy Piciorial* del 23 de Septiembre

último un excelente artículo de Butter Austin, en el que se resumen los amargos juicios que el sistema parlamentario, tal como hoy se practica, sugiere a cuantos sin pasión examinan las cosas. "La teoría democrática — dice Butter Austin—, exaltada en fórmulas espléndidas, como "confianza en el pueblo", "gobierno del pueblo por el pueblo", significa, en realidad, "gobierno por la cantidad más bien que por la calidad". Se admitía que A y B pudiesen ser locos individualmente, pero por una vía mística e incomprensible, algunos millones de A y B tomados en bloque llegaban a producir una colectiva y transcendental sabiduría. La experiencia ha probado la falsedad de esa teoría. *Las aspiraciones fascistas han dado un nombre italiano a un gran fenómeno europeo* que los historiadores futuros reconocerán como la característica de la tercera década del siglo xx... El ideal político de la generación que nos seguirá podrá bien no ser *demócrata*, sino *efectivista*; no de *palabra*, sino de *resultados*."

Resultados y no palabras,' es, en efecto, lo que piden hoy los pueblos a legisladores y gobernantes, y todo el problema está en averiguar si el régimen es susceptible de darlos. Si la prueba definitiva y última de la post-guerra fuese negativa, el régimen parlamentario desaparecería, porque los Gobiernos están condenados a la desaparición cuando los gobernados llegan a convenirse de que sus gobernantes son intolerables. Explica ese estado de espíritu de los pueblos, aun los más prósperos, que el actual jefe del Gobierno italiano, Mussolini, haya podido condensar en dos frases, a mi juicio de un sentido muy hondo, todo su programa antiparlamentario: *desprecio de los lugares comunes, sed de realidades*. En circunstancias diversas de las actuales, esas frases hubieran podido parecer una declamación más, con el mismo sonido de oquedad que las de 1789; hoy traducen un sentimiento íntimo de la masa: el odio; más que el odio, el desprecio a un fetiche que ha dejado de ser adorado y de gustar.

La general desafección hacia el régimen parlamentario, la actitud más o menos enérgicamente condenatoria de sus vicios y males tradicionales, es también consecuencia del reemplazo que

va operándose en el alma popular del antiguo culto a la libertad por un nuevo culto: el de la autoridad. Un escritor distinguido, Jorge Valois, en el prólogo de un hermoso libro, *L'homme qui vient*, que lleva el expresivo subtítulo de *Filosofía de la autoridad*, pone en parangón dos poderes en ejercicio, que son, en la Europa de hoy, la negación de todos los valores democráticos. El hombre del porvenir — dice — no es el hombre de cien cabezas de la democracia, sino el jefe, el cerebro, el corazón, la voluntad. En Rusia — añade — es un jefe de horda; en Italia es el jefe de la ciudad; todo el problema está en averiguar si prevalecerá la autoridad devastadora de la horda scita o la autoridad constructiva del mundo latino.

Ese amor apasionado, esa confianza motivada en la autoridad, característica del mundo de hoy, reveíanse con inevitable espontaneidad hasta en los escritores y tribunos más alejados de las doctrinas del conservatismo político y social. No hace dos meses, en Octubre último, se organizaba en el foro de Bruselas una serie de conferencias acerca del palpitante tema de "La crisis de la "autoridad". Y entre los hombres de experiencia y de valer intelectual que en ella tomaban parte, destacábase la figura de un diputado socialista, Mr. Destreé, que tenía el valor de convertir en tema de su discurso esta frase de Goethe: "Prefiero la injusticia al desorden"; y la comentaba en esta forma: "No estoy lejos de creer que la más apremiante de las necesidades sociales es la del orden, sin el cual no puede haber justicia. La justicia se me aparece como un lujo que sólo el orden permitirá."

¡Muy lejos está, a no dudar, semejante manera de ver las cosas, del criterio de la generación que por boca de Clemenceau declaraba un día "haber arreglado definitivamente sus cuentas con la autoridad el 31 de Enero de 1793"! No: puestos los espíritus reflexivos en la necesidad de optar, no como Mr. Destreé, entre el desorden y la injusticia, sino entre la libertad, que es sólo una palabra, y la autoridad, que es un hecho social positivo y necesario, sin vacilar optarían por la última, estimándola como la engendradora irremplazable de la primera.

Esta disposición del espíritu de hoy explica la indiferente y despiadada frialdad con que los países regidos por dictaduras más o menos temporales —y van siendo ya legión: Austria, Alemania, Italia, España, Hungría, Rusia— han asistido los pueblos al desmoronamiento del régimen deliberativo y de libre discusión en que pusieron antaño sus más exaltados amores'. Un escritor francés, Maurice Pernot, en un libro hace poco publicado y titulado *La experiencia italiana*, describe con brillantez el aspecto de la Cámara italiana en Noviembre de 1923, al comparecer ante ella el dictador Mussolini. Le precedían y le seguían ruidosas aclamaciones, y ante la Cámara, repleta en sus escaños, pronunció aquel discurso que el escritor francés califica de *suprema insolencia* y de *magnífica brutalidad*. "De este recinto sordo y gris habría podido hacer un vivac para mis manípulos; si he hecho un Ministerio de coalición no ha sido para formar una mayoría parlamentaria, sin la cual puedo muy bien pasarme... De la Cámara depende vivir dos días o dos años..." Así fué todo el discurso, escuchado con religioso silencio. Un "viva el Parlamento" lanzado por Modigliani no halla eco y cae en el vacío. En la Cámara tienen asiento los Nitti, los Orlando, los Pacta, los Giolitti, las personificaciones más altas del régimen caído. No se oye, sin embargo, no ya una voz de protesta, sino una frase sola que hubiera puesto la dignidad de la Cámara al abrigo del insulto. El Parlamento que había sufrido en silencio parecido trato es indudable que lo merecía.

Yo recordaba al leer esa descripción, para que sirviera de término de comparación, la de los albores de la Revolución francesa. Aquel entusiasmo de 1788, que permitía a Marat leer y comentar el *Contrato Social* en los paseos públicos, entre los aplausos de un auditorio numeroso, espontáneamente congregado: que daba a las Asambleas, a menudo compuestas de pigmeos, lo que llamaba Mallet du Pan la fuerza de Hércules de su fiebre ardiente; que no toleraba siquiera la contradicción, al extremo de que en 1789, el día del memorable juramento del juego de pelota, un solo diputado, Martín d'Auch, que se atrevió a ope-

nerse, hubo de salir por una puerta excusada para evitar el ser despedazado por la indignada muchedumbre; aquel entusiasmo que ponía, según la expresiva frase de Taine, al servicio de una retórica de pedantes un énfasis de energúmenos, se ha extinguido en el transcurso de un siglo... 1789 es la aurora del régimen, 1922 inicia su crepúsculo.

IV. — EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO Y LA CIENCIA POLÍTICA

No es, ciertamente, que la impopularidad del régimen se haya producido como consecuencia de despecho, de impaciencia de prematuras decepciones de las muchedumbres apasionadas e inconstantes. No: la verdad es¹ que la indiferencia actual ha sido precedida en el terreno científico del largo trabajo de demolición de todo un siglo.

En la ciencia, ¿quién defiende hoy abiertamente y de modo incondicional los principios fundamentales de la Soberanía nacional, de los derechos del hombre, que sirvieron de base a la Revolución francesa?

(El Sr. Ureña: Todos.) (*Risas.*)

Voy a ello: bien comprenderéis que la demostración, aun siendo tan fácil como ella es, no podía anteceder a la afirmación.

Recuerdo que en la época, próxima todavía a la nuestra, en que D. Gumersindo de Azcárate publicaba su *Ensayo sobre la Historia del Derecho de Propiedad*, palpable ya el fracaso de la ideología revolucionaria; aquel maestro inolvidable sintetizaba su juicio sobre el problema político y social de nuestro tiempo diciendo que el medio mejor de glorificar la Revolución sería completarla. Desgraciadamente, la obra revolucionaria no era necesario completarla, sino en algunos extremos, deshacerla; la ideología de la Revolución lleva dentro de sí misma la ponzoña mortal que impide el bienestar social y detiene el progreso político.

Cuando a fines de¹, siglo XVIII, los principios de la Revolución se esparcieron triunfantes por toda Europa, ¿quién osó siquiera

discutirlos? Contra la Revolución sólo se levantaron voces aisladas: la de Burke, que en 1790, en una obra que es, según la frase de Taine, a un tiempo una obra maestra y una profecía, predijo el fin de la Revolución bajo una dictadura militar, con "el más absoluto despotismo que haya jamás aparecido bajo el cielo". Hacia 1796 y 1797, hundido el Terror y muerto Robespierre, es cuando simultáneamente comienzan a aparecer en diferentes puntos de Europa las obras maestras de la literatura contrarrevolucionaria; en Neufchatel, las *Consideraciones sobre la Revolución francesa*, de De Maistre; en Constanza, la *Teoría del poder político y religioso*, del Vizconde de Bonald; en Londres, el *Ensayo sobre las Revoluciones*, de Chateaubriand; en Hamburgo, la *Correspondencia política*, de Mallet du Pan. Pero esas obras, con todo su intrínseco e innegable valer filosófico, político y literario, no hacen más que abrir el paso y señalar la ruta al arrollador movimiento de reacción que llena la historia del derecho público del siglo xix. Los falsos dogmas revolucionarios no han perecido en singular combate con las austeridades majestuosas y rígidas de la extrema derecha católica, a que pertenecían De Maistre y Bonald; ni con el romanticismo tradicionalista, un tanto colorista y superficial, de Chateaubriand; ni con el monarquismo templado y oportunista de Mallet du Pan, partidario de aquellos gobiernos mixtos con que soñaban en 1789 Malouet y Mirabeau. No: el viento huracanado que ha destruido el frágil edificio construido en 1789 ha venido del lado del positivismo.

Cuando Paul Bourget, en una de las más bellas páginas de su libro *Outre-mer* ha atribuido a la generación actual como principal cometido el "destruir sistemáticamente la obra homicida de la Revolución francesa", no ha necesitado tomarse otro trabajo para demostrar la verdad de su tesis que comparar con las verdades hoy indiscutidas de la Ciencia los principios revolucionarios cuya falsedad quería evidenciar. Enseña la Ciencia que todos los desenvolvimientos de la vida se hacen por *continuidad*; ¿hay nada más opuesto a ese principio que la Soberanía

popular, ya que colocando el origen del poder en la mayoría actual prohíbe necesariamente al país toda actividad prolongada? Enseña la Ciencia que es ley del desarrollo de la vida la *selección*; ¿hay nada tan contrario en el orden social a ese principio como la igualdad? Enseña la Ciencia que es uno de los factores más potentes de la personalidad humana la *raza*, la energía acumulada por los antepasados, por los muertos que hablan en nosotros; ¿hay nada tan contradictorio con el poder de la raza como el hombre de las Declaraciones de Derecho aislado y considerado en sí mismo en la más vacía e irreal de las abstracciones? De la conclusión desoladora a que se llegaba con ese trabajo comparativo y crítico, sólo un principio se salvaba: la separación de poderes, desarrollo lógico y racional del dogma económico-social de la división del trabajo, que en realidad responde — luego hablaré de ello — a una dirección del pensamiento contradictorio con la general concepción del derecho revolucionario.

Era a mediados del siglo xix, en 1855, cuando Augusto Comte, revolviéndose contra "la vana Metafísica de los dogmas revolucionarios que toda doctrina verdaderamente orgánica debe previamente excluir", proclamaba ser "la soberanía del pueblo una mixtificación opresora y la igualdad una innoble mentira".

A partir de aquella época, la juventud intelectual ha aprendido a despreciar los vicios del parlamentarismo y los sofismas constitucionales en las obras de los escritores más eminentes y más alejados por su filiación espiritual de las que pudieran estimarse exageraciones doctrinales de las extremas derechas. Bien notorio es el hecho de que toda la construcción científica del nacionalismo integral francés descansa en Augusto Comte; busca su inspiración a menudo en el criticismo histórico de Sainte-Beuve; y no oculta, sino que ostenta con orgullo, su parentesco con el positivismo, del cual ha extraído Carlos Maurras las bases fundamentales de su famoso "empirismo organizador".

No ha sido en ninguna obra de ningún escritor de la escuela conservadora, sino en *La Reforma intelectual, y moral* de Ernesto Renán, escrita en los momentos de sinceridad y de arrepentí-

miento que siguieron a la catástrofe de 1870, donde ha leído la actual generación que, en 1793, al cortar la cabeza de su Rey, Francia realizó su propio suicidio. No ha sido en ningún escritor de la escuela conservadora, sino en Hipólito Taine, en cuya obra maestra *Los orígenes de la Francia contemporánea*, tanto hay que admirar, donde ha aprendido también la actual generación que la Revolución de 1789 fué, en resumen, "un triunfo de la brutalidad sobre la inteligencia".

En la atmósfera intelectual de hoy se respira como ambiente natural la aversión a los dogmas revolucionarios. No hace muchos meses que un esclarecido y octogenario escritor y político danés, Jorge Brandes, amigo cordial de Taine e inspirado como él en lo que ambos llamaban un *radicalismo aristocrático*, se asombraba en una *interview* de la conversión que iba haciendo hacia la derecha toda la literatura francesa contemporánea. Verlaine, Brunetière, Bourget, Maurice Barres, Paul Claudel, dando a la política científica y a la literatura un marcado tono reaccionario, han señalado el camino a discípulos de la altura de Henry Bordeaux, de Carlos Maúrras, de León Daudet, de Luis Bertrand, de Jorge Valois... Si por conversión hacia la derecha se entiende — aparte la más o menos declarada y ostensible simpatía al Catolicismo — una repugnancia cada día más marcada a aceptar como indiscutibles los principios en que se basa el régimen democrático de hoy, necesario será reconocer que no faltaba razón a Jorge Brandes.

Tres fundamentales tendencias merecedoras, en realidad, del nombre de escuelas, se disputan hoy el predominio en el derecho público francés: las representadas por Duguit y Hauriou y la que representó hasta su muerte Bismarck. Ninguna de esas tres escuelas muestra una adhesión incondicional a la doctrina democrática.

Duguit, jefe de una escuela por él mismo denominada unas veces *realista* y *positiva*, y otras *pragmática*, basa todo su sistema en la solidaridad social y en la regla jurídica que de esa solidaridad emana; elimina de su concepción del Estado toda noción

do poder de mando que no descansa en la diferencia personal y de hecho entre gobernados y gobernantes, y estructura la sociedad política con arreglo al modelo de una representación de los intereses orgánica y constructiva. Pero su hostilidad a los llamados dogmas democráticos y a la manera de concebir la Revolución la sociedad política no está disimulada: es, además, piedra angular de su sistema. Del gobierno llamado popular ha dicho en la última edición de su obra de Derecho Constitucional, que tiene "una propensión a lo arbitrario y una convicción de su propia omnipotencia, contra las cuales es necesario adoptar serias garantías". La soberanía nacional, en que tal régimen se basa, ha quedado en diferentes obras de Duguít juzgada definitivamente con estos tres calificativos: *indemostrada, indemostrable, inútil*; y la igualdad, sustituida por una jerarquía que le obliga a admitir el voto plural como preferible al sufragio universal... No: a Duguít puede agrupársele entre los sindicalistas, pero por eso mismo no puede figurar sin injusticia entre los que a sí propios suelen llamarse por antonomasia liberales y demócratas.

A Mauricio Hauriou, original y profundo sociólogo, sutil y exquisito temperamento de jurista, lo ha comparado con acierto Geny a un puesto receptor de telegrafía sin hilos, hábil recogedor de todas las ondas que atraviesan la atmósfera intelectual, ansioso de buscar en medio de ellas, entre las contradicciones y los cruzamientos, un principio definitivo y alto, acorde con el sentido práctico de la vida. Por el neo-positivismo de Hauriou y sus doctrinas sobre la personificación orgánica del Estado, sobre la institución y la investidura, sobre la soberanía jurídica, sobre los equilibrios de fuerzas, están tan lejos de las concepciones revolucionarias como pueda estarlo de Rousseau el más atrevido y original de los teólogos del Renacimiento.

Esmein es el único de los tres jefes de escuela que puede con alguna razón ser incluido entre los escritores firmemente adheridos a los principios revolucionarios y al puro sistema constitucional y representativo. Pero por eso mismo es Esmein, a pesar de su juicio ecuánime y de su vasta cultura, el jurista que mayor

impresión da en sus obras¹ de conservatismo quietista, de intranquencia apasionada, de intolerante y ciega oposición a toda novedad, de misoneísmo malhumorado y descontentadizo. Colocado lógicamente en el punto de vista de 1789, Esmein acepta la soberanía del pueblo una e indivisible y las Declaraciones de Derechos como base de todo régimen político, y con lógica sincera y vigorosa va eliminando como inadmisibles los que a muchos neoliberales se antojan hoy mayores progresos en el orden político: representación proporcional, representación de los intereses, voto de la mujer, descentralización, referéndum popular, recursos contra la inconstitucionalidad de las leyes; todo es implaible» y severamente rechazado por Esmein en nombre de la pureza de un régimen que él solo concibe, con soberanía popular, de la mitad más uno de los electores masculinos, centralización fuerte, responsabilidad política y mayorías omnipotentes y compactas. Sólo en algún punto se aparta Esmein de la concepción de 1789: al aceptar, por ejemplo, con ciertos distingos, el voto plural y al rechazar la resistencia a la opresión, que la Declaración de Derechos calificó de "el más sagrado de los derechos y el más indispensable de los deberes", y Esmein rechaza como "máxima disolvente de la Sociedad política".

V. — LAS DOS CORRIENTES DEL CONSTITUCIONALISMO

Expuestos los síntomas, hora es ya de que se formule el diagnóstico. Yo no creo que en el caso clínico examinado haya, como el Sr. Posada pensaba, una crisis de transformación o de crecimiento; yo creo que hay dentro del régimen un proceso patológico de desviación nociva de energías; de ella ha surgido como consecuencia un prematuro agotamiento. Dentro de lo que hoy llamamos sistema constitucional hay dos corrientes contrapuestas: una dañosa, otra salvadora; una adaptable en su práctico oportunismo a todo gobierno, otra que es la adulteración de la esencia del gobierno mismo; una espontánea y simplemente biológica, otra

»

reflexiva y jurídica. Para mí, lo característico del régimen constitucional es la transformación de los poderes de hecho en poderes de derecho: el cambio de lo inorgánico en orgánico; la sumisión de gobernados y gobernantes a la inflexibilidad de la ley escrita.

Hauriou ha dicho con razón que el proceso de la evolución constitucional equivale a una crisis de personificación. Mediante ella el Estado tiende a equipararse a una persona colectiva; crea, como la persona colectiva, los órganos de expresión de su voluntad; distribuye entre ellos las funciones esenciales, y coloca su vida bajo el imperio de fórmulas y reglas claras y precisas. Régimen constitucional tanto vale como organización del Estado dentro de un sistema jurídico; como esfuerzo más o menos largo y continuado realizado por el Estado para asemejarse a una persona moral; darse el trato de tal e imponerse un estatuto.

Hasta 1789, la obra secular, larga y penosa, de las reivindicaciones populares, no tiene más que una finalidad: obtener seguridades respecto al uso legítimo y moderado del poder. Y esa finalidad se alcanza por estos tres caminos: o descentralizando la soberanía, o fiscalizando o interviniendo su ejercicio, o hallando para las agresiones al derecho individual remedios concretos.

La burguesía o la aristocracia que en la Edad Media disputan al Poder Real la posesión de esta o aquella prerrogativa, pelean, en realidad, llevando en su vanguardia a los legistas, por la obtención de fórmulas que garantizan la autonomía de poderes locales o aseguran derechos individuales durante largo tiempo en litigio.

Si se repasan con cuidado documentos constitucionales tan separados entre sí por tiempos y distancias como el *Privilegio general aragonés* de 1283 o el *Bill of Rights* inglés de 1688, fácilmente se advertirá que ninguno de ellos contiene ni enfáticas definiciones de principios, ni tablas detalladamente enumerativas de las prerrogativas que se reconocen a la persona humana. El derecho constitucional inglés —lo afirma con exactitud un comentarista tan competente como Dicey— es un *judgemade law*:

un derecho hecho por los jueces, por vía de generalización de decisiones adoptadas' en casos individuales concretos. La frase tradicional *Ubi jus, ibi remedium* — añade — significa que los ingleses se preocuparon mucho más de hallar recursos para garantir los derechos individuales, que de redactar ampulosas declaraciones de ellos; la *Petition of Bights* y el *Bill of Bights* no son sino condenación de pretensiones o prácticas de la Corona, cuya ilegalidad pronunciaban esos actos legislativos. La obra de descomposición de la soberanía en formas y organizaciones diferentes; la de intervención o fiscalización de las prerrogativas del Poder Real; la de afirmación de garantías judiciales para el derecho individual hollado, marchan armónicamente hacia la institución, no de gobiernos populares, sino de gobiernos mixtos, simbolizados en la frase tradicional española *un César con fueros*. La soberanía no se desplaza de los órganos unipersonales que la ejercen a la muchedumbre; va distribuyéndose, por grados, entre funcionarios diversos, y por grados también asentándose, sobre la libertad civil, la libertad local, y sobre la libertad local, la general libertad política.

En el final del siglo xviii, todo cambia: la reivindicación constitucional no procede por rectificación, sino por revolución; no descentraliza la soberanía, sino que la concentra en el *yo común* popular imaginado por Rousseau; no busca garantías, sino que declara principios; no se propone como fin la eliminación en el poder de lo arbitrario, sino que erige a lo arbitrario un nuevo trono, poniendo en la voluntad del pueblo el origen de la ley. Lord Chesterfield lo decía en carta a Montesquieu con frase exacta, que a Sainte-Beuve le parecía un resumen de la historia de Francia: los franceses no saben elevar *barreras*, sino construir *barricadas*. El derecho constitucional inglés es una serie formidable de barreras; la Revolución de 1789 es ella misma, y sólo aspira a ser una barricada; es decir, una insurrección en constante actuación, con cimientos inservibles para la edificación, pero sobrado sólidos para la resistencia.

Los grandes oradores de la Constituyente francesa, como los

escritores que les preceden, salvo Montesquieu, están unánimes en su desprecio de la Constitución inglesa. Rousseau había dicho de ella en el *Pacto Social* que era un juego de niños; Sieyes la cree simplemente obra de charlatanes; Condorcet la supone hecha para salvaguardar los privilegios de los ricos. Y, sin embargo, en 1789, la Humanidad, creyendo haber hallado para la realización de altos ideales un camino más corto, equivocó, en realidad, la ruta. Lo que pesa hoy como un gravamen insoportable sobre el régimen parlamentario es esa desviación operada en 1789 y que ha desnaturalizado en su propia esencia el régimen constitucional. No ha desacreditado a éste — de ello hablaré el día próximo — la falta de substancia ciudadana que lo vivifique, sino el mal de la soberanía popular, que como un veneno lleva en la entraña. La corriente jurídica quedó en 1789 abandonada, sacrificada a la corriente biológica. Y, sin embargo, si se me preguntase quién ha prestado mayor servicio a la libertad durante el siglo xix, las Asambleas revolucionarias, defendiendo los derechos del hombre, o el Consejo de Estado francés, con su jurisprudencia sobre el recurso por abuso de poder, yo respondería sin vacilar que la obra del Consejo de Estado había sido para la libertad cien veces más eficaz y provechosa.

Sesión del martes 8 de Enero de 1924.

El Sr. Goicoechea: Pedí perdón a la Academia por el atrevimiento que supone mi intervención en el debate, y hoy tengo necesidad de pedírselo de nuevo, por lo lento y fatigoso de la exposición.

Sírvame de atenuación la índole de la materia, cuya abundancia imposibilita una exposición ordenada y cuya heterogeneidad impide a veces refundir sus diferentes matices en un principio fundamental.

I. — EL PROBLEMA FUNDAMENTAL DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

Frente al problema fundamental de la crisis del régimen constitucional, me atreví el día anterior a diagnosticar la enfermedad como producto de la contraposición antagónica entre dos principios: el que aportó al régimen constitucional el espíritu *romántico* y el que aportó el espíritu *jurídico*.

Existe siempre o casi siempre una oposición notoria entre las naturales ansias de la vida, que quiere, sin limitación, desbordarse, y la regla que la enfrena, la contiene y alguna vez la estorba en su natural desarrollo... Esa oposición se da también en la vida del Estado, y a ella aludía Anatole France, cuando en una de sus obras más originales y celebradas, *El Olmo del Paseo*, por boca de Bergeret, colocaba frente a frente, como móviles de la conducta en los gobernantes, su *espíritu biológico*, es decir, su ansia soberana de vivir, que ciegamente transige con el instinto natural, y su espíritu *jurídico*, que tiende a construir sobre la base de reglas sistemáticas y precisas edificios simétricos, en los que todo está colocado en su lugar y alineado con orden.

El espíritu biológico suele ser romántico, como herido y afectado por la sentimentalidad engendrada por la contemplación de las realidades próximas; el espíritu jurídico suele, en cambio, despreciarlas, dejando guiar sus pasos por finalidades elevadas y más remotas. Piensa el uno con preferencia en lo presente; sacrifica el otro lo presente a lo porvenir.

En el orden del Derecho, el progreso se opera siempre por un predominio de lo reflexivo sobre lo espontáneo; de la regla sobre la vida; de lo orgánico y coherente sobre lo inorgánico e incoherente.

Un insigne maestro, el Sr. Azcárate, enunciaba el total problema social de su tiempo, diciendo que era el resultado de la desproporción entre los avances realizados por el Derecho público y el considerable retraso del Derecho privado. A mi juicio, el enun-

ciado del problema, desde el punto de vista concreto del Derecho público, debía hacerse a la inversa. Cuantos avances hondos y definitivos ha realizado la Humanidad, los ha efectuado marchando de lo biológico a lo jurídico, en un sentido de división del trabajo, de transporte de facultades antes atribuidas al cuerpo social, a órganos específicos y frecuentemente unipersonales. La venganza privada, especie de justicia salvaje; la legítima defensa, reacción individual espontánea contra la injusticia causada, se convierten paso a paso en el monopolio del poder represivo por el Estado, que llega a ser el único dispensador de la coacción. El tránsito del derecho consuetudinario al escrito y al codificado, no se realiza sin el sacrificio de la muchedumbre, que se desposee de prerrogativas que ejercía, entregándolas a órganos más preparados y aptos. En la Revolución francesa, madre del Derecho constitucional contemporáneo, esa contraposición entre el espíritu romántico y el jurídico aparece de modo claro dibujada en los dos hombres que más influencia ejercieron en los preliminares de aquella revolución: el espíritu romántico está personificado en Rousseau, el jurídico en Montesquieu.

II. — EL ESPÍRITU ROMÁNTICO DE ROUSSEAU Y EL ESPÍRITU JURÍDICO DE MONTESQUIEU

En el espíritu romántico de Rousseau está el secreto de su influjo sobre los principios, tendencias y normas de conducta de la Revolución. Rousseau es, de todo el escogido grupo que redactó la Enciclopedia, el que con mayor justicia pudiera ser calificado de *ingenio lego*; es de ellos el menos culto, el menos versado en ciencias matemáticas, filosóficas y jurídicas, figurando en esto a gran distancia, no sólo de Voltaire, sino de Condorcet, de Diderot, de La Mettrie, de D'Holbach, de Condillac, de Helvecio; de sus más distinguidos contemporáneos. Y, sin embargo, ninguno de los predecesores y caudillos de la Revolución ejerce sobre ella el ascendiente moral, llevado en ocasiones hasta la idolatría, que es

necesario atribuir a Rousseau. La explicación está en que Rousseau aparece ante los ojos asombrados de la generación que presencié la Revolución de 1789 como un héroe de novela.

Rousseau, influida la formación de su espíritu por una juventud errante, por una existencia siempre difícil y agitada, por una desbordante vida interior, se convierte en el modelo de una generación que al transportar la escena de novelas y poemas a los bosques vírgenes de América, daba rienda suelta a su propensión emotiva, a su pesimismo entristecido y plañidero, al "llanto sin causa" del *Rene*, de Chateaubriand. En medio de un mundo como el del siglo XVIII, cuyas características esenciales eran un refinamiento sin frenos y una sensibilidad exaltada y enfermiza, Rousseau se convirtió en el símbolo de una doctrina que aspiraba a resolver el total problema de la civilización, con un retorno al estado de naturaleza.

Rousseau comienza su vida literaria con un trabajo de concurso en que se planteaba este problema: "Si el progreso de las ciencias y de las artes ha contribuido a corromper o a depurar las costumbres". Para Rousseau, que confiesa haber entrevisto al plantearse ese problema "un mundo nuevo", la contestación es obvia. La civilización no ha hecho otra cosa que corromper las costumbres y hacer a los hombres mucho menos perfectos que los hacía "su bondad natural". Un nuevo concurso da a Rousseau ocasión para completar su tesis: el discurso sobre "El origen de la desigualdad entre los hombres" va aún más lejos; no resulta sólo que no sea un bien el progreso de las ciencias¹, es asimismo un mal, y un mal hondo y fundamental, el mayor de cuantos el hombre sufre, la transformación del estado natural en la vida social y civilizada. Así, con esa preparación de espíritu, en un sueño romántico que aborrece los frenos opresores de la vida de los hombres en común y añora la libertad del salvaje, entre paseos a las selvas de Saint-Germain y disquisiciones filosóficas con monomaniacos y solitarios, es como se engendra "el hombre nuevo", el tipo humano irreal, supra-terreno, que sirve a la Revolución para fabricar su concepción del ciudadano. La vida del

hombre primitivo, verdadera "juventud del mundo", en la que hay "equilibrio entre las necesidades y el modo de satisfacerlas" y en que "no existe el amor propio", parecele a Rousseau superior a la vida civilizada, aunque sea para los hombres de hoy ideal tan inasequible como volver desde el estado de culpa al de inocencia.

En las producciones y en los actos de los contemporáneos de Rousseau más alejados de él por su posición social o por sus ideas, adviértese sin esfuerzo el singular ascendiente ejercido sobre la generación que con él convivió, por el filósofo ginebrino. Léase, por ejemplo, la correspondencia de Rousseau con Bernardino de Saint-Pierre, y se advertirá la admiración que inspira el escritor revolucionario al autor de *Pablo y Virginia*. Los más alejados en ideas de Rousseau, como el censor literario Malesherbes, dispensaron a sus obras la mayor benevolencia, aunque no pudieran impedir que el *Emilio* fuera quemado en París por mano del verdugo. Chateaubriand, en su *Ensayo sobre las revoluciones*, que aspiraba a ser una refutación del *Contrato Social*, ¿no se pinta a sí mismo como alimentado por la lectura de Juan Jacobo Rousseau y reproduciendo los defectos de su modelo? Desde el momento de la publicación en 1761 de *La Nueva Heloisa*, Rousseau es en la sociedad francesa el hombre a la moda. En un desborde de sensibilidad hiperestésica, todas las mujeres aspiran a ser Julias, y algunos años antes de la Revolución, una aristócrata de pura sangre, como la Condesa de Blot, da la medida de su admiración en esta frase ingenua: "No concibo que una mujer, cualquiera que sean su posición y sus deberes, si goza de un espíritu elevado, pueda negarse a una solicitud amorosa de Juan Jacobo Rousseau."

Frente al espíritu romántico de Rousseau resplandece en cambio en Montesquieu un espíritu jurídico e historicista. Precursor de la moderna escuela histórica, Montesquieu ve en las leyes — es la tesis fundamental de su *Espíritu de las Leyes* — producciones naturales engendradas por el clima, las costumbres, la manera de vivir y de ser, el carácter nacional, la Religión; en

suma, "relaciones necesarias que se derivan de la naturaleza de las cosas", como él mismo expresó en una definición que sumó en seguida muchos partidarios. Magistrado y hombre de juicio reflexivo y sereno, se advierte cómo palpita en él el espíritu clásico. Con razón observa Alberto Sorel que a Montesquieu no le preocupa, por regla general, el desenvolvimiento de los Gobiernos: los presenta completos, definitivos, ya formados. La obra de Montesquieu es — concluye — la unidad de tiempo, de lugar y de acción, llevadas a la legislación desde el teatro.

Mientras Rousseau anhela una regresión a la Naturaleza, Montesquieu busca por caminos de prudencia la solución del problema político de su tiempo, y enamorado del ideal encarnado en la Constitución inglesa, no imagina posible verlo triunfar sin transacciones y acomodos que permitan a la vieja monarquía francesa rodearse de funcionarios de ideas templadas y amplia visión, y sobre todo, de jueces respetados, probos e independientes. En el retrato de Montesquieu, hecho por él mismo y que está incorporado a su obra *Penseés diverses*, hay una frase que revela mejor que ninguna otra el modo de ser moral de aquel escritor: "Prefiero — dice — ser atormentado por mi corazón que por mi espíritu." Rousseau, que confiesa sentir siempre antes de pensar, es, como escritor forjador y propagandista de ideales, el reverso de Montesquieu.

A pesar del saber incalculable y el agudo espíritu crítico que revela el *Espíritu de las Leyes*, su influjo sobre la generación que precedió a la Revolución de 1789, no es tan hondo como el del *Contrato Social*. A pesar de la delantera de los catorce años que median entre la fecha de 1748, en que se publica la obra de Montesquieu, y 1762, en que se publican el *Emilio* y el *Contrato Social*, es Rousseau y no Montesquieu el verbo supremo de la revolución en marcha. El *Contrato Social* desciende a las plazas públicas y a los campos; el *Espíritu de las Leyes* queda relegado a los gabinetes de trabajo. Yo seré más aprobado que leído — dice de sí mismo Montesquieu —. "Doy gracias al cielo — afirma — porque habiendo puesto en mí en todo mediocridad, ha que-

rido poner también en mi alma *un poco de moderación...*" Ese poco de moderación de Montesquieu, ¡cómo hubo de echarse de menos en 1789 y después!

III. — LA APORTACIÓN IDEOLÓGICA DE ROUSSEAU A LA REVOLUCIÓN
FRANCESA

De los principios fundamentales en que la Revolución francesa se inspira, uno, la soberanía nacional, es aportación de Rousseau; otro, la Declaración de Derechos, es artículo de importación americana, manufacturado en Francia para revestirlo de la forma del *Pacto Social*; el tercero, la separación de los poderes, no tiene, positivamente, su origen en Rousseau, sino en Montesquieu.

Los dos primeros dogmas obscurecen al tercero con su brillo: incompatibles doctrinalmente con él, lo reducen, al aparecer, a lugar subalterno. Y, sin embargo, basta examinar con desapasionamiento las cosas para convencerse de que el dogma de la soberanía nacional, lo mismo que el de la santificación del derecho individual, que es a un tiempo su elemento antagónico y su obligado factor complementario, son intrínsecamente falsos y han ejercido en el desenvolvimiento del régimen constitucional un influjo, nocivo.

La idea de la soberanía popular, tal como Rousseau la concibió, encerraba un peligro doble: uno, su absoluta ¡limitación; otro, la calidad del instrumento humano, a quien se encomendaba su ejercicio. Si examináis el concepto de la soberanía de Rousseau, no advertiréis que encierre en lo fundamental grandes diferencias con el de Juan Bodin. "Así como la Naturaleza ha dado a! hombre el poder absoluto sobre todos sus miembros — dice Rousseau —, el pacto social da al cuerpo político *un poder absoluto sobre todos los suyos*; este poder toma el nombre de Soberanía." "Cada miembro de la comunidad — dice en otro pasaje — se cede a ella en el momento de su constitución, tal como es en

aquel instante, *con todas sus fuerzas, de las cuales forman parte sus bienes.*"

Por muy concentrada, absorbente y despótica que se suponga la monarquía absoluta, aún lo es en mayor grado la soberanía popular imaginada por Rousseau en el *Pacto*. Es el mismo poder — *affranchi de toute loi*—a que Bodin en su *República* aludiera. Duguit ha llegado a concluir, con razón, que lejos de ser Rousseau fuente de inspiración para el liberalismo, debiera serlo para todas las doctrinas de dictadura y de tiranía, desde el Terror de 1793 al bolchevismo de 1920. Bodin, que hace la soberanía indivisible porque no admite que pueda haber muchos soberanos, como no puede haber muchos dioses, siquiera subordina el poder al Derecho Natural y concede, además, importancia capital a las sociedades intermedias, en que se descompone la gran sociedad nacional. En Rousseau, la doctrina de la limitación de la soberanía se conserva en toda su pureza. El Estado no es más que la multiplicación del ciudadano: "el soberano es al ciudadano como diez mil es a uno". Pero el compuesto absorbe, deshace y aplasta la unidad, reduciéndola a una sombra. Bien se cuida Rousseau de decir que el Estado "no subsiste por las leyes, sino por el Poder Legislativo". La ley ya creada nada representa ni vale ante el poder creador, siempre en potencia de actuar, pero siempre libre y desembarazado de obstáculos, en su modo de hacerlo.

Garantías, contrapesos, recursos contra lo que haya de ilícito o de opresor en la voluntad general, no existen ni pueden lógicamente existir en la concepción de Rousseau. "La voluntad general — se encarga Rousseau de decir por vía de consuelo — *es siempre recta* y propende constantemente a la utilidad pública." Con eso queda todo dicho: la voluntad general se absuelve a sí misma de antemano de todos sus posibles desmanes. No de otro modo razonaba Luis XIV, cuando en las interesantes cartas de que hace tan admirable análisis en obra reciente Luis Bertrand, se envanecía de haber liberado a su pueblo de la tiranía al concentrar en sus manos el poder arrebatándolo a los Intendentes de provincias. "Las órdenes del Príncipe — añadía — no serán nunca

sino *dulces y moderadas*, porque están fundadas en la razón." En la razón, sólo en la razón, aspiraban también a cimentar la obra revolucionaria los impenitentes ideólogos de 1789; y recordad la descripción que de la aplicación de sus doctrinas a la vida real hace la pluma magistral de Hipólito Taine: "Todo es filantropía en las palabras y simetría en las leyes; todo es violencia en los actos y desorden en las cosas. De lejos, es el reinado de la filosofía; de cerca, la dislocación carlovingia."

IV. — EL INSTRUMENTO DE LA SOBERANÍA POPULAR Y SUS APTITUDES PARA EL GOBIERNO

¡Ah!, por desgracia constituía un error, un error imperdonable y de incalculables consecuencias, la creencia de que la muchedumbre posee las apropiadas aptitudes que son menester para el ejercicio del gobierno. Condorcet descendía a la más servil y menos disculpable de las adulaciones cuando decía, en los días más angustiosos de 1789, que el pueblo obraba con tanta cordura y sabiduría "como si dedicara horas enteras al estudio del análisis".

La voluntad individual que domina y prevalece representa a menudo el solo imperio de la fuerza; pero la voluntad de la muchedumbre, ¿no es la fuerza también? Suele ser la fuerza privada, además, del resplandor de la inteligencia. El hombre, confundido en la masa, es el hombre privado de sus cualidades más excelsas, de las que le hacen superior y selecto. En lo individual la razón podrá ser lo que quieran los psicólogos que sea, o el consejero imparcial y desinteresado, o el abogado asalariado de nuestras propias pasiones; pero en las colectividades, lo que ejerce influjo positivo no son los dictados de la razón, sino las ideas transformadas en sentimientos, lo que llamaba Fouillée las *ideas fuerzas*, no existiendo mayor probabilidad de que la razón afirmará su imperio cuando está la soberanía ejercida por la muchedumbre, que cuando lo está por un órgano unipersonal.

La fe, fuerza instintiva y ciega, arrolladora en su torrente pasional, es la que conduce y guía a la muchedumbre, no la razón; y no cabe abrigar la esperanza de que una difusión mayor de la cultura mejorará la calidad del instrumental humano hasta hacerlo más apto para el gobierno. Yo creo exacta la afirmación de Ruskin de que no hay entre los hombres fuerza más eficazmente destructora de la igualdad que la educación. La educación — decía — realiza sus ganancias con interés compuesto; los niños sólo media hora leen juntos en la misma página el primer día que van a la escuela. En adelante, cada paso que den para progresar en su educación, marcará entre ellos una distancia de páginas que se multiplicará hasta el infinito. Desiguales los hombres por el nacimiento, lo son más aún por el abismo que entre ellos crea el diferente desarrollo de su inteligencia y de su voluntad. Así, dentro de la masa humana, las diferencias subsistirán siempre y serán cada día mayores los abismos creados por la desigualdad.

Es la lógica lo que obligará a convertir la democracia en demofilia. Algún día al Gobierno *por el pueblo* sustituirá ventajosamente el Gobierno *para el pueblo*, y en esa forma de gobierno será mayor el sacrificio que se exige a la minoría que el impuesto a la muchedumbre. A la mayoría se le pedirá el sacrificio de su orgullo; a la minoría, el de sus provechos; a la una, se le exigirá sólo que sea modesta; a la otra, que trabaje, no para sí, sino para la totalidad del cuerpo social.

V. — LA IDEA NACIONAL Y LA SOBERANÍA NACIONAL

Desde otro transcendental punto de vista ofrecía inconvenientes serios la aplicación a la realidad viviente del dogma revolucionario de la soberanía popular. Cuando yo oía, pocas tardes hace, a nuestro competente compañero Sr. Posada, hablar de que los tres esenciales caracteres que a sí propio se atribuía el régimen parlamentario, eran el de ser *nacional, representativo* y

liberal, reflexionaba sobre la contradicción interna existente entre el concepto de Nación y la soberanía ilimitada del número.

De la Nación pueden exponerse ideas diversas y muy contradictorias. Cabe concebir la Nación representándola en los individuos vivientes; cabe imaginarla como un conjunto integrado por personas y territorio, para formar el *organismo físico* de Lilienfeld, de Spencer o de Worms; cabe representarla en un inmenso y sólido organismo moral. No es éste el momento oportuno para averiguar cuál de estos conceptos responde de modo adecuado a la realidad. Lo que la Nación no puede ser, lo que nadie aceptará que sea, es el *yo común* imaginado por Rousseau, sin más elemento de composición que los individuos, sin más prolongación en el tiempo que la que le otorgue la voluntad fluctuante y tornadiza de la mayoría de los ciudadanos hoy vivientes. No es verdad que la mitad más uno de los españoles puedan a su placer crear o disolver a España; no es verdad que deje de actuar sobre los vivos el invisible poder moral de los muertos, de los cuales Hemos recogido en herencia la nacionalidad como un caudal inalienable afecto al cumplimiento de fines anteriores y superiores a la existencia individual y que sobrevivirán a ella. No: la Nación no es un exudado momentáneo de la voluntad de los hombres de hoy, sino una *fundación a perpetuidad*. Pero si la Nación es una fundación a perpetuidad, ¿qué queda en pie del concepto de soberanía popular? Si es necesario defender la Nación contra los nacionales, como las leyes defienden la caza contra los cazadores y la pesca contra los pescadores, ¿qué género de escarnio y de burla es la soberanía ilimitada y arbitraria del número?

No menos contradictoria con el *yo común* de Rousseau era la coexistencia dentro del Estado de voluntades colectivas diversas. Sin reconocerlas, sin consagrar en las leyes su existencia inmemorial, la Nación se destruye. No hay Nación, si dentro de ella existen sólo individuos. La Nación es una asociación de asociaciones; un complejo de elementos orgánicos que sería intento vano destruir. Rousseau acarició esa esperanza y en ella le acompañó la legislación revolucionaria. Las leyes que destruyeron

la espontánea y tradicional organización municipal y regional de Francia, ¿qué fueron sino reflejo de aquella doctrina del *Pacto Social*, que para lograr *la incomunicación del ciudadano* y la entrega de éste a su conciencia, imaginaba necesario si había de lograrse *la clara y exacta manifestación de la voluntad general que no existieran en el seno del Estado sociedades parciales?*

VI.—LA SOBERANÍA POPULAR EN EJERCICIO. EL ABSENTISMO CIUDADANO Y LA CONGESTIÓN PARLAMENTARIA

La idea, intrínsecamente falsa y peligrosamente nociva, de la soberanía popular, ha conducido en la práctica, durante todo el siglo xix, a la obtención de dos lamentables resultados, causa los dos del actual desprestigio del régimen de gabinete: uno, el absentismo ciudadano; otro, la congestión parlamentaria.

Es evidente que la repugnancia invencible al cumplimiento de la función no acusa aptitud, ni siquiera favorable predisposición en el órgano encargado de ejercerla. Y, sin embargo, esa es la situación de las cosas desde 1789 acá.

En las elecciones de la Convención, según refiere Taine, de 7.000.000 de electores faltaron a las urnas 6.300.000. En 1790 había población como Chartres en donde de 1.551 inscritos en las listas dejaban de comparecer 1.447. En Grenoble, para 2.500 con derecho a votar había 2.000 ausentes. Así se llevó en nombre de la voluntad nacional al cadalso a Luis XVI.

El transcurso de un siglo entero no ha cambiado la situación de las cosas. Tomo del libro de Derecho Constitucional de Duguit el dato de que en 1914, en Francia, los votos representados fueron 4.844.206 y 6.421.892 los no representados. La ley de separación entre el Estado y la Iglesia fué votada por diputados que representaban frente a los 10.967.000 ciudadanos de la totalidad del cuerpo electoral, sólo 2.647.375. Si en España íos resultados consignados en las estadísticas arrojaran la verdad electoral, no ocuparían nuestras' cifras de abstenciones lugar poco airoso. Las

abstenciones parecen haber sido de 33 por 100 en las elecciones generales de 1918, de 36 por 100 en 1919 y de 40 por 100 en 1920.

Pero ¿qué más? ¿No es Inglaterra país que suele en materia de actividad electoral presentarse como modelo? ¿No alababa ya Tocqueville la *sed de intervención* en la vida pública de los ciudadanos ingleses? Acaban de celebrarse en Inglaterra elecciones. De su gigantesco cuerpo electoral de 21.392.000 votos, se han ausentado de las urnas 7.525.000. Y merced a las abstenciones, va a ocupar como un triunfador el poder el *Labour Party*, que sólo ha obtenido en la elección 4.506.000 sufragios, es decir, *menos de un quinto* de la totalidad de los que tienen derecho a decidir de la suerte de Inglaterra.

¿Qué fe puede ponerse en la eficacia de un régimen que comienza por aparecer viciado en sus más puros orígenes con una amputación que reviste, en realidad, las características de un suicidio?

En la soberanía popular, del lado de los representados, todo es indiferencia, tedio, dejación; dellado de los representantes, todo es codicia de facultades, amplificación de atribuciones, extensión opresora del mando. Hombres a quienes el sufragio ha impuesto el óleo santo de la soberana e irresistible voluntad popular, ¿cómo han de resistir a la tentación de creer que pueden hacerlo todo y que pueden a la vez en todo intervenir? La congestión parlamentaria es la hija legítima de la soberanía nacional; como a su vez la esterilidad de los Gobiernos es hija legítima de la congestión parlamentaria.

En vano proclama el buen sentido que la ley no es, como imaginaron los' tribunos revolucionarios, la voluntad del pueblo, sino una obra técnica; que el Parlamento, como toda asamblea deliberante y representativa de los deseos de una muchedumbre, al legislar no hace otra cosa que hacer ostensible la voluntad de acatamiento, la conformidad del que obedece, indispensable a la vez para gara'ntir la subordinación al interés general del particular de quien hace la ley y para asegurar el éxito práctico de la ley misma; que en las Monarquías como en las Repúblicas,

la soberanía, el poder último, el poder no subordinado, reside, por regla general, si el equilibrio político ha de conservarse, en órganos, como el Monarca inglés o los altos magistrados de la Corte Suprema americana, no emanados del sufragio popular... La gran superstición de la omnipotencia de los Parlamentos, de su abusivo e inadmisibile poder para vigilarlo todo, intervenir en todo y, en definitiva, estorbarlo todo, es el vicio originario del régimen, y es a la doctrina de la soberanía nacional a quien en definitiva lo debemos.

VII. — LAS ADULTERACIONES PRÁCTICAS DE LA SOBERANÍA POPULAR ;
LA SIMULACIÓN REEMPLAZANTE; LOS COTOS EXENTOS

Forzado a moverse entre el incommovible peñasco de Scyla y los peligros del golfo de Caribdis; entre la indiferencia ciudadana y la omnipotencia parlamentaria, el régimen ha vivido, como no podía menos de vivir, pidiendo a la imaginación lo que no suministraba la realidad y amontonando en las leyes hipocresía sobre hipocresía.

La adaptación a la realidad se ha hecho durante todo el siglo, y sobre todo en los años más próximos a nosotros, por dos procedimientos o formas de evolución diversos. Uno de ellos ha sido el procedimiento de la simulación reemplazante; otro, el de la formación de cotos privilegiados o exentos.

El procedimiento de la simulación reemplazante ha consistido en la aparición al lado del régimen tal como se dibujaba en la Constitución, de elementos que fingían y suplantaban la voluntad ausente de los electores. En España hemos llamado a eso el caciquismo, especie de feudalidad transformada, modernizada y adaptada a la forma democrática del gobierno. La soberanía popular, huyendo del poder personal, volvía así a él por invencible necesidad de su propio espíritu, y cuando los críticos políticos se planteaban el problema eterno ¿no hay ciudadanía porque hay caciques o hay caciques porque no hay ciudadanía?, en

definitiva se encerraban en el círculo vicioso de los labradores de Valdesuno, a que aludiera Costa: no hay árboles porque no llueve, pero a la vez no llueve porque no hay árboles. En realidad, para la soberanía popular, la ficción no es un vicio, es una necesidad.

A emancipar de la servidumbre de la soberanía popular gran parte del público vivir, se encaminaba otra forma de evolución: la creación de cotos privilegiados, en los que la voluntad parlamentaria no podía penetrar. El primero de esos cotos privilegiados lo creó la propia Revolución al formular en 1789 la Declaración de Derechos. ¿Qué era, en definitiva, la Declaración más que una aparatosa contrapartida del dogma de la soberanía popular ilimitada y arbitraria imaginada por Rousseau? Es evidente — y no había necesidad de que Jellinek se hubiera esforzado en probarlo y lo lograra cumplidamente — que no existe el menor enlace ideológico entre la doctrina de Rousseau sobre la soberanía nacional y la proclamación de los derechos individuales ilegislables y absolutos... Supone la primera el anonadamiento del individuo ante la masa; implica la segunda la erección ante la masa de un poder individual ilimitado y no susceptible de disminución, por prohibición categórica de reglas superiores a la voluntad del legislador mismo. Las Declaraciones de Derechos constituían así una contradicción con el principio de la soberanía nacional, que palmariamente negaban; con el concepto tradicional del derecho personal, necesitado para su afirmación viva en la realidad de algo más que la ausencia del poder coactivo del Estado; con la orientación colectivista de una Revolución que proclamaba casi como único el derecho de propiedad, después de aseverar, por boca de Saint Just, que "ser rico es una infamia"; con el concepto recto de la libertad, de la cual dio Montesquieu antes de Rousseau esta idea clara y exacta, en uno de los mejores capítulos del *Espíritu de las Leyes*: "la libertad consiste en poder hacer lo que se debe y en no verse obligado a hacer lo que no se debe".

La erección de las Declaraciones de Derechos en coto legisla-

tivo de excepción, sentó un precedente que tuvo pronto imitadores. El régimen parlamentario acabó por hacer con la vida exterior de los Estados lo que había hecho con las Declaraciones de Derechos: la aisló del Parlamento y la declaró insusceptible de regulación y de fiscalización. Francia había sufrido demasiado los males' de una intervención indiscreta de la Convención en la vida internacional para que dejara de acordarse de ellos.

Desde 1789 a 1796, la guerra estallaba según lo pedía la hiperesistencia de una Asamblea habituada a acordar, bajo la propuesta de un prusiano, Anacharsis Klootz, el reparto de Europa hasta el Océano Glacial o a emocionarse con las iniciativas de Brissot, que insultaba a los soberanos extranjeros, declaraba la guerra a España o cedía a Inglaterra Dunkerque y Calais.

Así Francia, al promulgar en 1875 su ley constitucional de organización de los poderes públicos, había tenido cuidado de incluir en ella su artículo 8.º, con arreglo al cual correspondería al Presidente de la República declarar la guerra y hacer la paz, con la expresa prohibición de todo tratado secreto.

En 1912 un diputado que había sido Embajador en Madrid, Mr. Andrieux, interpelaba al Gobierno francés sobre si el Tratado secreto franco-español de 3 de Octubre de 1904 relativo a Marruecos se había sometido, no ya a la ratificación del Parlamento, sino a la firma siquiera del Presidente de la República. Mr. De Selves, Ministro de Negocios Extranjeros, hubo de contestar categóricamente que, en efecto, aquel Tratado, como la Declaración franco-inglesa de 8 de Abril, no se había sometido ni a la ratificación del Parlamento, ni a la firma del Presidente de la República. En España, después de acabada la gran guerra, hemos experimentado la sorpresa, quizá no completa para algunos de los que me escuchan, de que por cambio de Notas de 1887 y 1891, España había estado adherida de modo más o menos condicionado a la Triple Alianza.

En el libro de un profesor vienes, Mr. Prybram, sobre los tratados políticos secretos de Austria Hungría desde 1879 a 1914, están, en efecto, transcritas las Notas de 1889 de Moret y de 1891

del Duque de Tetuán, puntualizando los tres extremos relativos al equilibrio de las fuerzas en el Mediterráneo, sobre los que España, a espaldas del Parlamento, negociaba en secreto y adquiriría compromiso.

La política exterior, es decir, un inmenso mundo de asuntos del mayor interés práctico para la vida nacional, quedaba de hecho sustraída a los órganos naturales de la soberanía popular y a las inquietudes y fluctuaciones de la vida parlamentaria.

VIII. — EL PODER EJECUTIVO DOMINADOR, ANTES Y DESPUÉS DE 1914

La adulteración práctica del régimen parlamentario por el establecimiento del sistema de los cotos de excepción, no basta para hacerlo adaptable a las realidades de hoy. Los problemas, son tan agudos y su resolución tan urgente, que ha sido necesario adoptar nuevos y todavía más radicales temperamentos. A partir de 1914, la tendencia a emancipar los Gobiernos de la tutela parlamentaria y a constituir un poder ejecutivo independiente y políticamente irresponsable, es tan fuerte y está tan generalizada, que en varios países ha dado lugar al establecimiento subrepticio al lado del viejo régimen, de uno nuevo en el que se advierten muchas de las características del llamado sistema presidencial. Un artículo publicado en Noviembre último en la *North-American Political Sciences Review* por el profesor de la Universidad de California, Mr. Charles E. Martín, hace un interesante resumen de los significativos hechos ocurridos en toda Europa desde 1914, encaminados todos ellos a procurar destruir la lamentable confusión de poderes que es característica del régimen parlamentario. Mr. Martín, después de hacer notar que la República Norteamericana fué "la única nación que hizo la guerra mundial con sus principios fundamentales de gobierno inalterados", añade: "El hecho de que las angustias nacionales¹ exigen siempre un dictador, un poder ejecutivo fuerte e irresponsable, lo descubrieron los romanos hace dos mil años, y nosotros, en el siglo xx, lo hemos

vuelto a descubrir. Para ganar la guerra, Francia impuso un dictador, Clemenceau; para ganar la guerra, Inglaterra impuso un dictador, Lloyd George; para ganar la guerra, los Estados Unidos impusieron un dictador, Wilson."

La tesis del artículo es que la guerra ha servido sólo de ocasión para revelar que la pronunciada tendencia a la constitución de un poder ejecutivo fuerte, irresponsable, era la situación normal de los Estados antes de 1914. "El derrumbamiento del gobierno parlamentario bajo el peso de la guerra — dice el profesor americano — puso en claro que el dominio del Gabinete por el Parlamento no pasaba de ser una ficción. La guerra reveló que lo normal era el dominio del Parlamento por el Gabinete y la ficción lo contrario." En Inglaterra, el Gabinete de Guerra, compuesto de sólo cinco miembros (Lloyd George, Lord Curzon, Lord Milner, Arthur Henderson y Bonar Law), fué, en realidad, durante la guerra un órgano ejecutivo independiente y separado que gobernaba mientras el Parlamento discutía. En la descomposición de los partidos ingleses y en su inevitable consecuencia, la constitución de gobiernos heterogéneos, ve Mr. Martín no una causa, sino el síntoma ostensible de una evolución política que ha recorrido estas etapas: primera, supremacía del Rey; segunda, supremacía del Parlamento; tercera, supremacía del Gabinete, y cuarta, supremacía del Primer Ministro.

En Francia, advierte el profesor de California la tendencia a que se produzca un fenómeno semejante. Poincaré, que en el momento de inaugurar sus funciones presidenciales, fué acogido en Versalles con el grito de ¡abajo el dictador! y ¡abajo el Presidente de las derechas!, colocado a la cabeza de un Ejecutivo de escaso poder real y apoyado por el bloque nacional, especie de aglomerado de partidarios de dinastías caídas, concentra en sí mismo la vida pública entera de Francia, ejerciendo "un verdadero poder personal". Millerand, que en su discurso del Ba-Ta-Clan, anterior a las elecciones de 1919, había defendido ya la necesidad de una reforma constitucional que dotase al Presidente de la República de más amplios poderes, en una *interview* recién-

te con Raymond Recouly, en la *Revue de France*, ha resumido su doctrina de reforma en estos dos puntos esenciales: 1.º, poner fin a la inestabilidad ministerial; 2.º, *hacer del Presidente el regulador y el arbitro de la vida política del país*. Que Millerand procura traducir su doctrina en hechos prácticos, lo demuestra la crisis de Enero de 1922, que arrojó del Poder a Briand y entronizó a Poincaré: aquella crisis fué el resultado de una iniciativa personal de Millerand, a quien sirvió de guía la opinión pública y no el voto del Parlamento.

No sería difícil hallar análogas muestras de la tendencia hacia un régimen de Gobiernos fuertes (sin mencionar ni a Italia ni a España): en Alemania, donde no ha bastado para el equilibrio político concentrar en el Presidente del Reich poderes de veto y de apelación al país análogos a los del Presidente americano, y ha sido necesario instaurar un régimen que, bajo el mando de Von Seeckt, es, según frase de *Le Temps*, simple *paravent* de la dictadura militar"; en Checo-Eslovaquia, que ha investido al Presidente de un veto absoluto y ha entronizado contra el Parlamento el recurso por inconstitucionalidad de las leyes; en Austria, que a despecho del Parlamento y por obra de una dictadura intervenida por la Sociedad de Naciones, va a salvarse del desastre y de la ruina económica.

¡Ah! Ea necesidad de autoridad es tan fuerte que nada pueden ya las fórmulas vacías y resonantes de antaño contra ella. Pero forzado a moverse entre su propia esterilidad y la utilización fraudulenta del recurso de simulaciones subrepticias y escondidas, el régimen parlamentario parece ahogado por la mentira y el irrealismo.

Taine, refiriéndose a Robespierre, decía que había logrado crear un personaje de mayor intensidad y fuerza dramática que el del *Tartufo*, de Moliere, y el del *Ricardo III*, de Shakespeare: el hipócrita convencido de su sinceridad. El régimen parlamentario es, como Robespierre, un hipócrita convencido de su sinceridad; un enfermo al que no habrá más que una manera de curar: dejando que una oleada de verdad lo inunde de arriba abajo,

acabando con sus eternas, «on sus nocivas, con sus ya insopor tables ficciones.

Sesión del martes 18 de Enero de 1924

El Sr. Goicoechea: He procurado, siguiendo un orden metódico, examinar, primeramente, cuáles eran los síntomas de la enfermedad padecida por el régimen constitucional; averiguar, en seguida, sus causas. Réstame ahora analizar cuáles son para la curación del mal los remedios adecuados.

I.—LOS PUNTOS DE VISTA DE ROUSSEAU Y MONTESQUIEU SOBRE LA DIVISIÓN DE PODERES

Hay en el *Pacto Social* una frase que, en mi entender, revela claramente cuál es el sentido que al régimen constitucional atribuía Rousseau. Es aquella en que Rousseau afirma en el capítulo XI del libro 3.º que el Estado *no subsiste por las leyes, sino por el Poder Legislativo*. Lo exacto sería el principio inverso: para que pueda eliminarse lo arbitrario, realizarse de verdad el progreso jurídico y someterse al Estado a reglas definidas y concretas, importaría afirmar, no la voluntad en potencia, sino la voluntad actuante; no el predominio del derecho por establecer, sino el del derecho establecido; no, en una palabra, la soberanía del Parlamento, sino la soberanía del Estatuto. El camino para lograr tal resultado, impregnando de substancia jurídica y legalista el régimen constitucional, era la afirmación resuelta del principio de división de los poderes.

El principio de la división de poderes representaba — el otro día lo hacía notar — la aportación hecha por el espíritu jurídico de Montesquieu a la obra de desenvolvimiento del régimen cons-

titucional. Reanudaba Montesquieu con la nueva presentación de la teoría de división de poderes, una larga historia interrumpida en los escritores predecesores de Rousseau, partidarios del *Pacto Social* y de la soberanía concentrada; Aristóteles, en su *Política*, había enunciado como poderes del Estado la Asamblea general deliberante, el cuerpo de magistrados y el cuerpo judicial. Pero, en realidad, en la antigüedad, no había campo para la división de poderes, dado el escaso desarrollo de la función legislativa, en gran parte abandonada al dominio del derecho consuetudinario. Cuando Juan Bodin, en su *República*, vuelve sobre el tema, para justificar la distinción que establece entre formas de Estado y de gobierno, enumera sin propósito de clasificación entre los signos de la soberanía el poder legislativo, el de firmar la paz y hacer la guerra, el derecho de gracia y el de nombramiento de los más altos empleados. Con más científico sentido, en el mismo siglo xvi, Juan Althusio, cuyo nombre, gracias a Gierke, ha salido de la obscuridad, aseguraba que en todo Estado bien organizado hay, al lado de los magistrados, una especie de administradores o vigilantes (*ephoroi*) que eligen los representantes supremos de la autoridad, los sostienen en los límites de su poder y ponen a salvo los derechos inalienables del pueblo. La idea de la división queda en el siglo xvii olvidada, y Tomás Hobbes, antecesor directo, lo mismo que Althusio, de Rousseau, en la profesión como principio fundamental de la idea del pacto, desdeña preocuparse de clasificar las funciones políticas concentradas en absorbente confusión en la mole gigantesca de su *Leviathan*. Para que se reanude la historia de la división de poderes es necesario llegar a las postrimerías del siglo xviii, y hallan en el *Ensayo de Gobierno Civil* de Juan Locke una tentativa de separación tripartita del poder en legislativo, ejecutivo y federativo.

Observad ahora de cuan diferente modo aprecian el problema de la división de poderes Rousseau y Montesquieu. Rousseau, preocupado con la idea de concentrar toda la autoridad en el pueblo, es enemigo resuelto de la separación. En el capítulo II del libro 2.º del *Pacto*, tratando de justificar que la soberanía

es indivisible, Rousseau impugna con energía su división en voluntad y fuerza, poder legislativo y poder ejecutivo, y agrega: "Este juego de cubiletes a que se entregan nuestros políticos, *desmembrando el cuerpo social* para unir después las diferentes partes con habilidad digna de expertos prestidigitadores, se asemeja mucho a los ejercicios de los charlatanes japoneses, que, según se cuenta, despedazan un niño a la vista del público, arrojando al aire los palpitantes despojos, que al caer se unen, quedando la criatura entera y viva."

Tan enemigo como lo es Rousseau de la división de poderes, lo es Montesquieu de su confusión unificadora. En el famoso capítulo VI del libro XI del *Espíritu de las Leyes*, Montesquieu rechaza la idea, no ya de la confusión del poder legislativo con el ejecutivo, sino la de la mera dependencia del uno hacia el otro, en estos términos expresivos: "Si el poder ejecutivo fuese confiado a un *cierto número de personas extraídas del poder legislativo*, no habría libertad, porque los dos poderes estarían unidos y las mismas personas tendrían alguna vez y podrían tener siempre parte en el uno y en el otro." Y más adelante añade: "El poder legislativo no debe tener *el poder de juzgar la persona y la conducta del que ejecuta*. Desde el momento en que fuera acusado y juzgado, no habría ya libertad."

No cabe contradicción mayor, ni más grave disenso. Rousseau quiere un cuerpo soberano único, emanado del pueblo, en el que se encuentren todos los poderes, y sus ideas inauguran, con la implantación del sistema parlamentario, un absolutismo absorbente y centralizado de cuño nuevo: el régimen de gabinete. Montesquieu hace de ese régimen una crítica exacta y despiadada al decir que si el poder ejecutivo emanase del legislativo y el poder legislativo juzgare la conducta del ejecutivo, no habría ya libertad. En esa contradicción y en la desviación del pensamiento que ella revela, reside, a mi juicio, la causa originaria de la enfermedad del régimen parlamentario, reo del delito de haber sacrificado al criterio halagador y simplista de una soberanía concentrada, ilimitada e intransmisible, el criterio legalista y jurídico

de una soberanía fraccionada y regulada en su funcionamiento por fórmulas estatutarias.

II.—LOS ERRORES DE LA DIVISIÓN DE PODERES, DE MONTESQUIEU

No todo son aciertos en la teoría divisionista de Montesquieu. Al capítulo VI *De la constitución de Inglaterra*, tantas veces comentado, ha solido atribuírsele un doble error, histórico y político.

El error histórico consiste en haber descrito como propio de la Constitución inglesa, un sistema original y propio que, en realidad, en nada se parecía al de Inglaterra.

¿Cómo se explica este error histórico? Un comentarista insigne del derecho inglés, Gneist, buscando aquella explicación, cometía la injusticia de decir que Montesquieu se sirvió como única fuente de consulta de los *Comentarios* de Blakstonet. Pero el *Espirita de las Leyes* se publicó en 1748 y los *Comentarios* son de 1765. No: Montesquieu era un profundo conocedor de las instituciones inglesas, y es indudable que se serviría para el estudio de fuentes directas; pero lo que él describió fué el derecho inglés tal como existía en 1748 y no como se ha desarrollado con posterioridad. En 1748 no existía en Inglaterra la responsabilidad política, ni por consiguiente la ligazón íntima que ha convertido al Gabinete en una Comisión ejecutiva del Parlamento. En 1741 — lo refiere Erskine May — votaban la Cámara de los Comunes y la de los Lores una resolución dirigida al Rey en forma de solicitud para que eliminase de su Consejo a un Ministro, Roberto Walpole. Aun así, formulada la petición en tono de súplica, la moción era rechazada por las Cámaras como contraria a la Prerrogativa real. Sólo a fines del siglo xvm, en medio de las angustias de la guerra, cuando a toda hora buscaba Jorge III la plena posesión del poder personal y amenazaba, para obtenerlo, con su salida para Hannover, fué cuando llegó a ingertarse en el régimen inglés la planta parásita de la responsabilidad política. Todavía en 1781, lord North era derrotado repetida-

mente en el Parlamento y continuaba ejerciendo el Gobierno en 1784. Pitt sufría impávido los ataques de la exalición de los amigos de North y de Fox, que hacía triunfar contra él hasta catorce votos de censura. La transformación del régimen político hasta el total transporte de la soberanía al pueblo con la reforma electoral de 1832, es obra más bien del sordo influjo de la ideología revolucionaria, que a pesar de hostilidades más aparentes que efectivas, llega a penetrar más o menos fraudulentamente en Inglaterra como en los demás países.

Menos disculpable es el error filosófico-político de Montesquieu, al explicar su sistema de división de poderes. Ese error consiste en interpretar la división de poderes con un alcance meramente mecánico. Para Montesquieu, la división no es más que un equilibrio de fuerzas, un sistema de contrapesos y de frenos, una limitación impuesta por la natural inclinación del hombre al abuso del poder. Así se explica que haya en el desarrollo de la doctrina alguna frase de las que, comentando ese capítulo, llama Duguit sibilina. Que Montesquieu no se daba suficiente cuenta de la importancia que en el mecanismo de la división de poderes debía alcanzar el poder judicial, lo demuestra el que califique la potestad jurisdiccional de *presque nulle*. Cuando se aplicó el principio divisionista a la Constitución norteamericana, la *potestad casi nula* quedó convertida en arbitro supremo, engendrando lo que ha llamado con acierto Burgess *la aristocracia de la toga*.

La división de poderes, concebida como principio orgánico de diferenciación de funciones, tiene una doble justificación derivada de necesidades y exigencias más altas que los meros juegos de contrapesos. La división del trabajo, con la especialidad y el hábito funcional que son su consecuencia, sirve de base sólida a la separación de poderes. No puede, como en la vida fisiológica, existir en la política equilibrio y normalidad, sin que cada órgano se dedique a su función de un modo preferente, aunque nunca exclusivo.

Pero lo fundamental en la división de poderes es un princi-

pió que permanece inadvertido para Montesquieu: la penetración en las instituciones del *espíritu legal*. A través de la división de poderes, con todas sus imperfecciones, con todos sus convencionalismos, con todas sus concesiones a la ficción, se filtra en las Constituciones la salvadora doctrina de la sumisión incondicional a las estrictas reglas jurídicas. La evolución constitucional no puede consumarse sin la personificación, cada día más perfecta, del Estado, y no hay nada que tanto asemeje al Estado a una persona moral como la diferenciación de sus órganos y el adecuado señalamiento de su esfera de acción respectiva.

III. — LAS CARACTERÍSTICAS DEL ESPÍRITU LEGAL

Tres grandes jurisconsultos de ideología diversa han recogido en obras magistrales concepciones en lo fundamental idénticas sobre el legalismo constitucional y la sumisión del Estado al Derecho. Dicey, en su admirable *Introducción al estudio de la Constitución*, ha expuesto la doctrina inglesa del reinado de la ley; Jellinek ha construido sobre sólidas bases el sistema alemán de *Awtolimitación del poder del Estado*; Duguit, por su parte, ha hecho una teoría netamente francesa de la justificación de la Soberanía y del mando por el *servicio público*. Dicey señala como características del *reinado de la ley* estas tres: 1.^a, la ausencia de todo poder arbitrario; 2.^a, la sumisión del ciudadano a la ley ordinaria; y 3.^a, la existencia, para el caso de violación del derecho individual, de remedios jurídicos apropiados. Señala Dicey como primera característica del legalismo la ausencia de todo poder arbitrario. Explicándola, asevera que no debe confundirse el poder arbitrario con el despótico, y recuerda que a fines del siglo xvni, la mayoría de los Estados continentales estaban lejos de ser despóticos, a pesar de lo cual no habían eliminado lo arbitrario de su concepción del poder. La Bastilla — añade — era el signo exterior y visible de lo arbitrario.

Pero el régimen de gabinete, tal como lo dejó dibujado Rous-

seau, ¿no se basa también en lo arbitrario? ¿No ha entronizado el *despotismo electivo*, a que aludía Jefferson, al comentar la Constitución norteamericana? El espíritu de lo arbitrario, resultante de la convicción que alienta en los legisladores respecto de su propia omnipotencia, se difunde desde el Parlamento a todo el cuerpo político. El natural contrapeso de la servidumbre del Gabinete respecto del Parlamento es la existencia de un régimen administrativo de potestad discrecional, en que se hurtan a toda exigencia de responsabilidad las más importantes funciones del Gobierno. El Gobierno se redime de la esclavitud en que vive, respecto del Parlamento, sometiendo él a su vez a esclavitud a los ciudadanos.

La sumisión de todos los ciudadanos y de todos los funcionarios a las mismas leyes, aplicadas por los mismos tribunales, es, según Dicey, la segunda de las características del legalismo. En este punto es indudable que Dicey, dejándose influir por el especial punto de vista del derecho inglés, alude, para combatirla, a la existencia del llamado *régimen administrativo*, que somete a los funcionarios a un derecho especial colocándoles en situación privilegiada. Pero el uniformismo legal a que Dicey aspira, ni es en realidad posible, ni, aunque lo fuera, aseguraría con mayor fuerza el principio de general sumisión al Derecho.

Mayor importancia reviste el tercero de los requisitos señalados por Dicey. Afirmar que todo ciudadano debe tener a su alcance, como garantía de su derecho personal, un remedio jurídico, es afirmar un principio evidente, desdeñado con error por la Revolución: que la seguridad del Derecho, *STI* garantía positiva y eficaz, no se obtiene sólo con proclamar en las leyes los principios, sino cuidando de traducirlos en hechos en la vida ordinaria y ante los jueces. Las Constituciones' políticas — decía Stuart Mill — no se parecen a los árboles, que una vez plantados crecen siempre, mientras los hombres duermen. En las Constituciones, si no hay acción despierta y voluntaria no hay crecimiento, y el árbol se agosta y perece.

Ese es el aspecto en que los mismos escritores ingleses reparan

que ha estado más descuidado el Derecho constitucional de los países regidos por el sistema parlamentario; porque para el derecho individual no hay en la mayor parte de las Constituciones otra garantía que la que representa las Declaraciones de derechos, es decir, no el *ubi jus, ibi remedium*, sino la definición aparatosa, compatible con la desnaturalización transgresora, fríamente preparada en los reglamentos de policía.

No son los derechos definidos más pomposamente los que alcanzan mayor efectividad. El mismo Dicey lo proclamaba: "nunca se han definido quizá mejor los derechos individuales que cuando se promulgó en Francia la Constitución del 91". La Constitución proclamaba la libertad de conciencia, la de la prensa, el derecho de reunión, la responsabilidad de los funcionarios; y, sin embargo, notorio es que nunca han estado en la práctica esos derechos menos asegurados ni más inexistentes.

Los autores ingleses advierten que la evolución del derecho individual ha sido distinta en el derecho continental y en el inglés. En éste, la afirmación del derecho ha resultado por vía de inducción de las resoluciones de los Tribunales que han protegido las prerrogativas del ciudadano contra las intrusiones de la Corona, y por el contrario, en el derecho continental todo se ha limitado a una sencilla deducción de principios, consignados con más ostentación que efectividad en el texto de las leyes constitucionales.

Jellinek ha construido sobre la base de la necesaria sumisión del Estado al Derecho su teoría de la autolimitación del poder, y Duguit se burla de la teoría, aseverando en la última edición de su libro que la autolimitación es *pura broma*. Pero la autolimitación, como la doctrina, fundamental en la tesis de Duguit, de que la soberanía no es poder de mando, sino subordinación de los funcionarios a los ciudadanos, como sus servidores y no como sus dueños, carecen de toda justificación lógica y racional, si no se parte del supuesto necesario de que el supremo principio de unidad reside en la ley establecida: en una palabra, en el estatuto.

No se concibe mayor inconsecuencia que la cometida por los legisladores franceses de 1875. al proclamar a la vez que en el

pueblo reside la soberanía y que la forma republicana de gobierno no puede ser objeto de revisión.

El criterio de la soberanía nacional exige una facultad resolutive libre; es decir, plena aptitud para elegir la forma de gobierno más conveniente al interés nacional; y en cambio, la limitación de que la forma republicana es invariable, es el reconocimiento de que la ley establecida rige irrevocablemente para lo porvenir como un punto de partida sin posible reforma.

IV. — LAS BASES FUNDAMENTALES DE LA REFORMA. LOS REMEDIOS
HIGIÉNICOS

Supuesto el hecho de que es necesario corregir la desviación operada por la legislación revolucionaria, de que la reforma debe operarse en el sentido de atribuir al contenido jurídico de las Constituciones mayor y más decisivo peso en la vida pública; de que para ello será indispensable otorgar al principio de división de poderes una amplitud no sospechada por el propio Montesquieu, ¿qué orientación permitirá llegar a establecer para la curación del mal una adecuada terapéutica?

Para llegar a reemplazar un régimen de arbitrio libre por un régimen jurídico y un sistema de confusión de poderes por un sistema de diferenciación y separación entre ellos, debe acudir a tres clases de remedios que procuraré analizar: los primeros, que llamaré *higiénicos*, se encaminan a purificar la representación, saneando a la vez el ambiente electoral y el parlamentario; los segundos, que denominaré *directamente curativos*, se proponen atacar el mal en la entraña y consumir de hecho la separación de los poderes; los terceros, llamados *quirúrgicos* o *repressivos*, tienden a asegurar en manos del ciudadano las sanciones jurídicas que han de garantizarle contra la omnipotencia parlamentaria y su inevitable secuela, la omnipotencia ministerial.

Purificar la representación sólo puede obtenerse, a mi juicio, de un modo: sustituyendo la doble representación mayoritaria, hoy

existente en las Cámaras, por la doble representación corporativa que completan la representación proporcional y la de los intereses. Me explicaré.

Parece a primera vista incongruente que hable de representación quien redondamente niega la soberanía popular. La contradicción, sin embargo, no existe. No he negado jamás la necesidad de la representación; no hay, a mi juicio, dentro del Estado, órgano ni función que no sean de hecho y de derecho *representativos*. El Parlamento es representativo, como lo es el Monarca, como lo es el Poder Judicial, como lo es el Poder Ejecutivo. En cierto grado, en cuanto representa la *volonté acceptante* frente a la *volonté commandante*, de que habla Hauriou, el Parlamento es representativo todavía en mayor grado. El poder—decía Sieyes— debe venir de arriba; la confianza, de abajo. Si frente al poder de los de arriba representa el Parlamento la confianza de los de abajo, ¿a quién se le puede ocurrir que no sea representativo, y representativo en la calidad más alta? Esmein, partidario de los dogmas revolucionarios y de la soberanía popular, llega, sin embargo, a aseverar *que los electores son los primeros representantes de la Nación*: esa es la buena doctrina. Los electores no transmiten a los diputados poderes de soberanía que ellos mismos no poseen: comparten unos y otros una misma función que les confiere, como a todo representante, la delegación hecha por el estatuto constitucional. Ni en el Parlamento, ni en el elector hay soberanía: sólo la hay en la ley, que a unos y otros se sobrepone, definiendo y regulando sus funciones en nombre del interés público.

La doctrina de la soberanía popular—tiene en eso Esmein razón que le sobra y es el único consecuente con su propio criterio—impone como lógico corolario el sistema mayoritario puro. Ninguno de los correctivos imaginados para organizar el sufragio es compatible con el dogma de la soberanía popular. Impuesto el dominio de la masa, no hay necesidad de pesarla; basta con medirla. La soberanía popular es la soberanía de la mitad más uno. y no *se puede*, dentro de un criterio absoluto de igualdad electo-

ral y de indiferenciación entre los individuos, salir jamás de esa operación de sencillo recuento.

Para mí, el valor capital más alto que aportan, combinados y refundidos, la representación proporcional y la representación de los intereses, es reemplazar el gobierno de muchedumbres por el gobierno de minorías escogidas, sustituyendo la doble representación individual por una doble representación corporativa.

A mi juicio, contra lo que la Revolución imaginó, el individuo no tiene derecho a la representación. No hay en la vida pública, no debe a lo menos haber, más que representaciones colectivas o sociales, encargadas de adaptar la vida del Estado a la estructura nacional. Pero la representación social es de dos clases: representación de las ideas, encarnadas en las vastas asociaciones llamadas partidos; y representación de los intereses, agrupados en comunidades' y entes morales de carácter necesario o voluntario.

Ese carácter forzosamente colectivo de la representación, único que permite la organización y jerarquización del sufragio, es el contenido sustantivo de la doctrina proporcionalista, de la cual no puede decirse en justicia que equivalga, como quiere Saripolos, a un nuevo procedimiento para el recuento exacto y justo de los votos. No: *se* trata de un cambio esencial en las bases de la representación; dueños de la Cámara baja los *partidos*, ellos por su propia fuerza espontánea llevarán a los puestos a sus mayores' prestigios, a sus jefes, a sus conductores; dueñas de la Cámara alta las asociaciones de intereses, también dentro de cada asociación representada, se hará la selección con ventaja y preva-
lecimiento de los más aptos.

V.—LOS REMEDIOS DIRECTAMENTE CURATIVOS; CÓMO SE DEBE OPERAR
LA DESCONGESTIÓN PARLAMENTARIA

Los remedios que he llamado *directamente curativos* se proponen un doble fin: romper las ligaduras entre Parlamentos y Gobiernos y operar así la descongestión parlamentaria.

En las Constituciones recientemente votadas, se advierte ya claramente — antes de ahora he hecho alusión a ello — la tendencia a que los Gobiernos, dignificados en su constitución, recobren la dirección efectiva de la vida pública.

Las Constituciones de las nuevas nacionalidades, lo mismo que las de los Imperios transformados en Repúblicas, han buscado inspiración y consejo en el Derecho público francés, a pesar de lo cual se advierte en la Constitución alemana, en la polaca y en la de la República checoslovaca, una tendencia común a dar mayor duración posible a los poderes presidenciales y a hacerlos cada vez más extensos. El septenado de las leyes constitucionales francesas se ha trasplantado a la Constitución alemana de 1919, a la polaca de 1921 y a la checoslovaca de 1920.

En lo relativo a las facultades del Presidente de la República, la Constitución polaca ha seguido fielmente el modelo francés; las otras dos se acercan más al régimen presidencial de Norteamérica. La Constitución checoslovaca ha llegado a establecer una especie de veto absoluto que permite al Presidente de la República rechazar e invalidar las leyes votadas por el Parlamento. La alemana ha admitido el veto suspensivo, con nueva deliberación y apelación en todo caso al *referéndum*.

No creo que esa circunstancial ampliación de los poderes del Ejecutivo sea suficiente para la curación del mal. En este punto, hay que reconocer el completo fracaso del sistema ecléctico en que se inspira la Constitución de Weimar. No lleva aún esa Constitución cinco años de existencia y ha sido ya necesario crear, un poco al margen de ella, un poder subrepticio encargado de asumir con carácter extraordinario facultades omnímodas: la dictadura del General Von Seeckt no representa otra cosa.

No es remedio bastante la ampliación de los poderes presidenciales, ni lo sería tampoco la propuesta de Millerand para que el Presidente pueda hacer más frecuente uso de la disolución y amenace con ella al Parlamento cada vez que una intriga de pasillo provoque inmotivadamente una crisis.

No: no está ahí la raíz del mal. El iniciador de la informa-

ción que sobre oligarquía y caciquismo hubo de publicarse en 1902, D. Joaquín Costa, diagnosticaba de modo análogo la enfermedad, afirmando que el sistema parlamentario no tiene en su concepción actual fortaleza bastante para la curación, y que era necesaria una cosa: alejar a los Ministros del Parlamento. Pienso de modo, no idéntico, pero sí análogo. Soy, me apresuro a decirlo con toda franqueza, partidario resuelto de una reforma que elimine como materia, de deliberación y resolución parlamentaria la responsabilidad política.

VI. — LA ELIMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA
Y EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

Defender la eliminación de la responsabilidad política no es ser en absoluto partidario del régimen llamado presidencial. A mi juicio, en el régimen presidencial, el Poder Ejecutivo, siendo más fuerte y estando más dignificado, propende a la arbitrariedad mucho menos que en el régimen parlamentario. No enunciaba una paradoja, sino una sencilla verdad, Wilson cuando afirmaba que en Norteamérica el Ejecutivo obedece, mientras en los países parlamentarios no obedece, sino que dirige. No hay más que un medio de hacer desaparecer el Poder ministerial opresor, y es crear un Poder ministerial suficientemente fuerte.

La esclavitud de los Parlamentos ha sido engendrada por la esclavitud de los Gobiernos. Los Gabinetes se han dedicado a la tarea de crear a su imagen y semejanza los Parlamentos, ante la necesidad de disponer para su vida de esa indispensable rueda. Y el régimen ha llegado a ser, por natural deformación, lo que era con el absolutismo monárquico: el despotismo irresponsable, no de muchos, sino de unos cuantos y en ocasiones de uno solo.

Pero es innecesario llegar al completo planteamiento del régimen presidencial para que el mal quede curado. Claramente lo demuestra así el ejemplo de Suiza.

Dicey, en un magistral comentario de la Constitución suiza.

afirmaba que sólo juzgando por las apariencias se puede estimar que es aquélla una copia, en miniatura, de la de los Estados Unidos, y que los legisladores de Suiza de 1948 debieron tener a la vista el modelo norteamericano.

Nada más lejos de la realidad. El mismo Dicey asevera con razón que en todos los puntos en que la Constitución norteamericana es fuerte, la de Suiza es débil, y en los que es débil aquella Constitución, es la de Suiza fuerte. Si se atiende a la letra, no cabe fidelidad mayor que la de la Constitución suiza a los principios cardinales del sistema parlamentario; el cargo de Presidente es renovable anualmente, y en realidad aparece sólo como la cabeza visible y nominal de un Poder Ejecutivo colegiado, extraído del Parlamento y sometido de tal modo a su vigilancia que necesita darle en todo momento cuenta de sus actos. Y, sin embargo, Suiza ha emancipado su Gobierno de la tutela de los partidos y lo deja desenvolverse con la plena libertad de un Gabinete de negocios o de la gerencia de una empresa industrial.

El secreto del éxito está en que la asamblea que tiene la facultad de designar el Gobierno, no tiene la de revocarlo mientras dura su mandato; en una palabra, en que no existe responsabilidad política.

Se objetará por muchos que la eliminación de la responsabilidad política, recomendada como remedio, sólo es compatible si no ha de degenerar en un absolutismo disfrazado u ostensible, con la forma republicana del Gobierno. No lo creo yo, sin embargo, y me fundo para pensar así en múltiples razones.

Cuando a fines del siglo xvm, los expositores del Federalista trataban de defender las soluciones políticas triunfantes en la Constitución norteamericana, Hamilton — el mismo Hamilton que había visto fracasar su propuesta de que los poderes del Presidente fueran vitalicios — señalaba entre el sistema monárquico y el que propugnaba para su país, estas dos diferencias: la responsabilidad y el origen popular del cargo.

La responsabilidad, ¿podrá sostenerse a estas alturas en serio que pueda constituir una diferencia apreciable? Durante todo el

siglo XLX, una vez sola se ha intentado exigir responsabilidad a un Presidente, a Janhson, en 1867, y una votación de *quorum*, insuficiente, dejó por 39 votos contra 20 la acusación paralizada. Wilson ha podido decir con exactitud que el *impeachment* es sólo en Norteamérica una amenaza sana. En lo alto, lo mismo en Monarquías que en Repúblicas, no hay más que una responsabilidad capaz de hacerse efectiva: la que llamaba Royer Collard la responsabilidad trágica.

Tampoco puede estar la diferencia en el origen popular del cargo. El voto popular, ¿suele ofrecer acaso mayores garantías de acierto que la herencia? ¿Han sido, por ventura, los Fallieres, los Loubet, los Faure, los Perier la flor de la intelectualidad francesa? No: la Monarquía tiene flexibilidad suficiente para adaptarse sin mengua ni daño a una forma del gobierno en que no exista responsabilidad y en que sea, por tanto, más verdad que hoy lo -es, que el Rey nombra y separa libremente los Ministros. ¿Qué diversidad apreciable existiría entre el régimen monárquico y el presidencial argentino, por ejemplo, en que el Presidente, cabeza de un poder ejecutivo fuerte y sin responsabilidad parlamentaria, ningún mandato puede llevar, sin embargo, a efecto sin la firma de un Ministro?

Frente a todos los riesgos, la Monarquía, que fué — apelo al testimonio de Bryce — el original en que se inspiró el recuerdo norteamericano, tiene para salvarse y salvarnos una inmensa fuerza: la tradición y la Historia. "Si yo pudiese admitir — decía Cánovas en 1883 — una ecuación entre el Rey y unas Cortes libremente elegidas¹, todavía para mí no habría punto de comparación entre lo que representa el Rey en nombre de la Nación y lo que representan las Cortes." En 1897, Haldane, con la representación de un Gobierno liberal, decía de la Monarquía inglesa cosa análoga. Pienso sobre el particular como Haldane y como Cánovas, y creo, por tanto, en la posibilidad de la adaptación con las mayores seguridades de éxito.

Dos reformas fundamentales deben completar y ayudar a la obra de descongestión que ha de iniciarse con la eliminación de

la responsabilidad política: la descentralización geográfica y la técnica. La geográfica borraré los resultados nocivos de la obra revolucionaria, que ni siquiera admitía la licitud de las sociedades intermedias, ni consentía en legalizar las manifestaciones espontáneas de la vida municipal y regional.

La descentralización técnica entregará gran parte de los servicios del Estado al funcionamiento libre y autónomo de los mayores intereses y de las mayores competencias.

Cuando así una porción considerable de la materia legislativa haya dejado de serlo y quede encomendada o a las agrupaciones regionales o comunales autónomas o a los servicios técnicos con vida separada y patrimonio independiente; cuando, además, las Cámaras, dentro del círculo natural de su acción, puedan consagrarse por entero a la tarea de legislar, los Gobiernos dejarán de ser un fantasma, porque los Parlamentos habrán dejado también de ser un peligro.

VII—LOS BEMEDIOS REPRESIVOS Y QUIRÚRGICOS. LOS RECURSOS JUDICIALES. CONCLUSIÓN

En ese régimen nuevo, una responsabilidad legal severamente exigida debe ser el sustitutivo natural de la vetusta e inútil responsabilidad política. A destruir la omnipotencia parlamentaria se encamina el recurso por inconstitucionalidad de las leyes; para destruir la omnipotencia ministerial servirá eficazmente el recurso por abuso de poder.

El recurso por inconstitucionalidad de leyes no es una nueva originalidad de Norteamérica, aceptado como se halla ya en Méjico desde 1857 bajo el nombre castizamente español de *juicio de amparo*, por algunas colonias inglesas, por Portugal desde 1911 y desde 1920 por Checo-Eslovaquia. Carlos Benoist ha defendido en 1903 su inmediato establecimiento en Francia.

En fin de cuentas, el recurso por inconstitucionalidad implica el establecimiento entre las leyes de un orden jerárquico y la

obligación en el juez de aplicar con preferencia la regla más fuerte, dando la menos fuerte de lado.

El recurso por abuso de poder se propone cercenar hasta reducirlo a la nada el inmenso campo de lo discrecional en que se movía hasta ahora la actividad de los Gobiernos. Propónese el recurso por inconstitucionalidad acabar con el absolutismo parlamentario ; matar el recurso por abuso de poder, el absolutismo ministerial.

Pero ni el uno ni el otro producirán beneficio alguno si no se cuida con amorosa solicitud del establecimiento de un poder judicial seleccionado, capaz, realmente digno de su función augusta. Quien piensa como yo, que la sumisión a la ley es la característica fundamental del régimen constitucional, no puede desconocer que no hay libertades sin estatutos, estatutos sin recursos eficaces, ni recursos eficaces sin ciudadanos vigilantes y jueces competentes y dignos.

Bagehot comparaba una Constitución defectuosa con un testamento mal redactado: en derredor de la ley constitucional hay siempre una interpretación convencional; lo mismo que en derredor de una última voluntad hay siempre albaceas y ejecutores testamentarios.

Una transformación constitucional no puede ni debe imponerse desde el Poder con un *fiat*; la Edad Media, que implantaba las reformas lentamente por rectificaciones, era en eso más sabia que el mundo moderno, que aspira a obrar rápidamente y por el procedimiento brusco y violento de las revoluciones.

Los que pedimos reformas transcendentales en el sistema parlamentario, no somos seguramente sus mayores enemigos. A mí me preocupa la gravedad del problema planteado, porque tal como sin eficacia práctica vive hoy el régimen no podrá durante mucho tiempo subsistir, y lo que está preparado para reemplazarlo, es decir, el gobierno sindicalista caracterizado por la falta de base territorial y por la confusión entre gobernantes y gobernados, entronizaría el despotismo más violento y abusivo que han conocido los tiempos.

Por el camino de felices y valerosas adaptaciones del régimen parlamentario a las necesidades de la realidad, será forzoso, queramos o no, marchar en adelante, rindiendo tributo a un tiempo mismo a las enseñanzas de la ciencia política y a lecciones de la Historia, que seríamos ciegamente temerarios al no aprovechar.

En las sesiones del 22 de Enero y 5 de Febrero de 1924 intervino el Sr. Ureña.

Sesión del martes 5 de Febrero de 1924.

El Sr. Gascón y Marín: Cuando mi querido maestro el Sr. Posada planteó, en términos que tan gratos nos han sido a todos, el desenvolvimiento de tema tan interesante como el de la crisis del constitucionalismo en los Estados europeos, confieso que tuve el propósito de no intervenir, sobre todo, porque la altura científica en que el Sr. Posada había planteado el asunto me pareció exigía una competencia que temía no alcanzar. Las indicaciones, muy atinadas, del Sr. Alcalá Zamora al completar en sesión subsiguiente la exposición, me afirmaron más en mi propósito; pero no he de ocultar a mi querido amigo y compañero el Sr. Goicoechea que las manifestaciones (distingamos los tiempos) que hizo el primer día de su disertación, me llevaron a caer en la tentación de acceder a las amables indicaciones del Sr. Posada, defendiendo mi criterio, opuesto a la tesis sustentada por el Sr. Goicoechea. Este, el último día de su intervención, fué llevado con la galanura, que reconozco, de su estilo, por sus¹ grandes conocimientos y dotes intelectuales, a criticarse a sí mismo, y lo que dijo la última tarde que habló, hacía innecesaria la defensa del Sr. Ureña, de la relación que existe entre las formas

de gobierno monárquico o republicano, tal como antes se entendía, y el régimen parlamentario y constitucional puro tal como se entiende ahora. Porque la solución que se daba para sustituir al régimen parlamentario era la de venir a plantear moldes nuevos que me parecieron fundados en el examen del régimen presidencial americano. Yo no quiero plantear una discusión con el Sr. Goicoechea, de la cual declaro que saldría vencido, y me voy a limitar a tarea más modesta.

Voy a permitirme exponer lo que yo veo en la realidad, y puesto que ahora se reconoce la importancia de los métodos realistas en la ciencia política, a examinar la crisis del constitucionalismo a través de ese mismo realismo, partiendo forzosamente de la necesidad de fijar el valor de los enunciados, porque uno de los mayores errores que se cometen es el hablar contra tal o cual régimen, sea el gobierno directo, el representativo, el parlamentario, el constitucionalismo, etcétera, sin definir bien los términos, por lo que, estando conformes en algo, no cabe estarlo siempre en las consecuencias a deducir.

Siendo el tema la crisis del constitucionalismo, lo primero es examinar si existe tal crisis, y, afirmando su existencia, fijar cuál es su dirección. Hay que seguir las indicaciones de los señores Posada, Alcalá-Zamora y Goicoechea, acerca de que antes, durante la guerra y después, existe esa crisis. Antes: se exterioriza en Inglaterra, con la reforma interna de la Cámara Alta, con la nueva ley electoral, con la instauración de las Conferencias imperiales, con la actuación del laborismo; en Francia., según demuestran hechos, como la dimisión de Casimiro Perier, alegando falta de medios para el ejercicio de su alta magistratura, las manifestaciones hechas por Poincaré y el mismo Millerand y las propuestas de revisión constitucional; y en Bélgica, cuya Constitución ha sido revisada, cuya vida parlamentaria no es de normalidad, y por la situación de los partidos políticos, crisis de ellos que en nosotros no hay para qué mencionar, porque me llevaría a consideraciones de actualidad de que quiero

huir para que no tenga carácter político partidista nada de cuanto diga.

Esa crisis de antes de la guerra tenía su origen en la de la idea del Estado y en algo que apuntaba el Sr. Goicoechea, en la crisis del concepto interno de la soberanía, del fin y razón de ella, porque muchos tratadistas que hoy niegan la soberanía nacional, lo que hacen es modificar su esencia y actuación, como me propongo demostrar con la lectura de algunos textos.

Existe también, como consecuencia de la doctrina alemana, una pugna entre la teoría francesa y aquélla en el orden de la ciencia política, porque el régimen constitucional aparece como sinónimo del representativo, y la idea de representación no es la misma en el concepto jurídico francés de la época de la revolución, que recuerda la teoría del mandato, que en las obras de Jellinek, Gierke y otros, en que resulta trasladado el problema en el campo de la política y más aún en el de la administración, al examen de las funciones y órganos de gobierno y administración, apareciendo la doctrina del órgano jurídico.

La afirmación del nacionalismo era también causa grave de crisis política, y el recuerdo de Austria Hungría muestra que los hechos comprueban esta afirmación, ratificada por el examen del problema irlandés y del nacionalismo turco.

De otro lado, aquí mismo, en su discurso de ingreso en la Corporación, el Sr. Puyol nos hablaba del sindicalismo, distinguiendo la acción sindical puramente profesional de la revolucionaria; sindicatos profesionales base de la idea de nuevo Estado, federación de elementos profesionales, sustitución para algunos' del factor político por el económico y el técnico, algo de lo que se ha realizado en Rusia, existiendo, en ese mismo orden de cosas y con aspecto diferente, el sindicato revolucionario que llegaba a confundirse con el anarquismo y que negaba la idea del Estado.

Pero en el siglo pasado hubo una revolución en Francia, para mí de importancia ideológica innegable (salvando la extensión de sus resultados): la de 1848, que no tuvo sólo carácter

político, sino social; que en el terreno filosófico, y llevada después al político, inicia aquella revolución, a la que sigue la caída del Imperio, y la organización de la tercera República, ligándose el carácter social a la actuación política y entrando el factor económico a ser elemento esencial de toda organización política. A este incremento de lo económico social debe adicionarse la considerable extensión del sufragio, la intervención de la masa obrera en el gobierno de los Estados, la existencia de los gobiernos de opinión a que aspiraban los ingleses.

El advenimiento de un tercer partido, laborista o socialista, su actuación política, su arribo a las esferas' del poder gubernamental, es para mí otra causa importante de la crisis política antes de la guerra. De ello son ejemplo Inglaterra y Bélgica.

El último día, en las palabras que, lamentando el triste motivo, con tanta atención escuchamos a nuestro Presidente, habló éste de la crisis de ciudadanía, factor que hay que apuntar como determinante de ciertas modalidades de la crisis' del constitucionalismo en diversos Estados, por lo que habrá que examinar las orientaciones de las Constituciones de la post-guerra en orden a las ideas democráticas. Yo uno a esta crisis de ciudadanía la del principio de autoridad, de la cual resulta que ciertos incumplimientos de deberes se achacan, no a los hombres, sino al régimen.

Hay además crisis en relación con las ideas democráticas; lo apuntaba el Sr. Goicoechea; pero aquí hay dos tendencias, una en contra del sentir democrático, y otra de afirmación, de robustecimiento del mismo. Y quizá para algunos la exageración del principio conduzca a su negación, por lo cual afirman que ese exceso es el que ha conducido a la dictadura del proletariado, cuya causa determinante hay que buscar en otros hechos, quizá en la misma negación de lo democrático.

A ello habrá que sumar la crisis cultural en algunos Estados, la diversidad de mentalidad política en muchos de éstos: Inglaterra, Francia, Estados Unidos, Italia, la agravación de la lucha de clases y de intereses sociales e individuales.

Durante la guerra, se agregan a estos elementos, agudizando la crisis, la complejidad de los problemas que aquélla planteó, la necesidad de borrar diferencias de los partidos que condujo a la modificación del régimen político, de lo cual no se libró ni Inglaterra, donde a través de los Gobiernos de coalición, se llegó a un predominio del Comité de guerra, para culminar en la dirección política de las operaciones y en lo que algunos han denominado autocracia de Lloyd George.

Pasada la guerra, las revoluciones que rodean la época del armisticio determinan la aparición de nuevos regímenes políticos, en algunos países con carácter netamente revolucionario, en otros de transformación de instituciones, y en Rusia llegando al mayor radicalismo político a la dictadura del proletariado, al gobierno de los Soviets.

Ofrece la post-guerra el fenómeno de socialización y de intensificación de la ingerencia del factor económico en los organismos políticos; se extienden las atribuciones del Estado. Ya el Estado intervenía en las luchas sociales, y al terminar la guerra, esa ingerencia del factor económico se traduce en propuestas de los partidos socialistas, algunas convertidas en artículos de las leyes constitucionales' de la post-guerra.

Pero además, ya durante la guerra, lo que se consideraba por muchos gran novedad política, el advenimiento al gobierno de elementos socialistas, de representantes de lo que se llamaba tercer partido, por referencia a los dos históricos del régimen parlamentario inglés o a los dos del régimen presidencial norteamericano, había sido realidad, y ahora, acentuando la crisis política en Inglaterra, por ser el tercer partido el que gobierna, la crisis se agudiza, las causas son múltiples, los problemas varios, y para poner de relieve la situación actual y sus consecuencias, tenemos que preguntarnos cómo debe plantearse el examen de la crisis del constitucionalismo europeo..

Desde luego, creo que hay necesidad de partir de lo que está en la mente de todos, y distinguir el constitucionalismo del régimen parlamentario, para no confundir la crisis del constitucio-

nalismo con la crisis del parlamentarismo ni con la de la democracia, que son cosas distintas, ni confundirlo tampoco con el republicanismo a que ha aludido mi maestro el Sr. Ureña, ni con el régimen representativo, porque en las diversas modalidades que ha tenido, hay una razón histórica bien sencilla, a la que ahora, sin duda por la urgencia en terminar que mostraba el maestro Ureña, no ha indicado, y es, que al buscar el régimen representativo como oposición a la Monarquía pura en la Constitución de los Estados Unidos, se dijo que se llamaba República, mostrándose como tipo distinto del parlamentario puro, propio de la Monarquía constitucional inglesa, que exige como indispensable la existencia del poder de la Corona frente al de la Cámara, siendo evidente que en el régimen inglés hay que considerar la Corona y el Parlamento, y en el régimen constitucional norteamericano habrá que examinar la figura político-jurídica del Presidente, examen diferencial planteado al discutirse la Constitución de Weimar por elementos de la derecha y del centro de Alemania, combatidos por los independientes cuando indicaban, al discutirse el proyecto de Constitución, que el régimen que iban a adoptar no era el puro parlamentario, para el cual habría que crear la figura del Presidente con el derecho de disolver el Reichstag, que no obedecía a modelo típico existente lo que ellos llaman régimen parlamentario democrático, indicando así que está en oposición con el régimen de las Monarquías. Los elementos de derecha, del centro y parte de los demócratas querían la Monarquía, los independientes no querían esto, ni la existencia de un Presidente, sino que decían: en verdadera democracia no hace falta; si Baviera ha renunciado a esa figura de Jefe de Estado, si lo mismo ha hecho Prusia, ¿por qué hemos de querer nosotros introducir la Monarquía?; economicemos nuevas figuras orgánicas — demandaban los independientes —; limitémonos a la organización del ejercicio de los poderes.

Citábase en esta discusión el criterio de autoridad científica de Esmein, Hauriou y Duguit, y la cita de tan respetados maestros confirma que no cabe estimar que la crisis del constituciona-

lismo signifique oposición al régimen parlamentario, negando las ventajas de éste. Esmein ha dejado discípulos, y en la última de las ediciones de su *Derecho constitucional* pueden leerse las páginas del Profesor Nezdard, en las que se afirma que la guerra no había quebrantado la fe que Esmein les había inculcado a sus discípulos en pro del régimen parlamentario. Hay dos corrientes — escribe — en el asunto que examinamos: la inglesa y la revolucionaria; pero sobre ellas, sin que le ciegue su fe en cuanto a los abusos que hayan podido deformarlo, se afirma la fe más profunda en pro del régimen parlamentario.

Hauriou escribe en una de sus¹ más recientes obras con referencia a Francia, que si en 1875 hubiéramos podido dejarnos llevar, no hubiéramos hecho una República parlamentaria; el acoplamiento de estas dos ideas hubiera parecido el insulto a la lógica. La corriente republicana democrática no tenía las mismas tendencias que la parlamentaria, monárquica y burguesa. La combinación hubiera podido mostrarse frágil, ella se ha mostrado resistente. Todo lleva a creer que ella ha comenzado a realizar entre nosotros, después de muchas oscilaciones y salvo algunos retoques democráticos, el solo equilibrio práctico del Estado, patricio plebeyo que fué posible en el mundo salido de la revolución.

El mismo Profesor Duguit, aun negando, como niega, la certeza de la clásica doctrina acerca de la soberanía y de la personalidad del Estado, escribe en la nueva edición de su *Derecho constitucional*: "El régimen jurídico más propio para asegurar el equilibrio por la colaboración de todos' los elementos de poder político existentes en un país determinado, es el comúnmente llamado régimen parlamentario, elaborado espontáneamente en Inglaterra para asegurar la colaboración y el equilibrio de los tres elementos de poder político: monarquía, aristocracia y democracia. Considerando deseable, llega a extensión tan amplia como sea posible del derecho de sufragio."

Estas citas comprueban cómo los mismos escritores que señalan defectos, deformaciones del régimen parlamentario en las

leyes constitucionales' francesas de 1875, se muestran favorables a la extensión del sufragio, al mantenimiento del régimen, estimándolo como garantía respecto a la actuación del poder político, afirmando la esencia constitucional al señalar errores de apreciación en ciertas formas constitucionales.

La crisis del régimen constitucional puede ser examinada atendiendo a tres consideraciones distintas del régimen constitucional: ya suponiendo la Constitución como forma orgánica de un Estado, como problema de estructura del mismo, ya estimándola como normas para la designación de los que ejercen los poderes, atribuciones de aquellos órganos al modo como entiende el concepto de Constitución Cooley, ya como principios jurídicos que sirvan de garantía, de protección contra el despotismo, idea del constitucionalismo al modo de Romagnosi. Atendiendo a esta diversidad, me propongo examinar el tema estudiando la crisis del constitucionalismo como aspecto formal orgánico del Estado, como distribución de los poderes y equilibrio entre los diversos órganos de los mismos, y como garantías otorgadas a los ciudadanos por la Constitución dentro del posible abuso de poder y arbitrariedad de quienes lo ejercen.

Sesión del martes 12 de Febrero de 1924.

El Sr. Gascón y Marín: Manifesté la tarde anterior que no era mi propósito entablar discusión con ninguno de los señores Académicos que me habían precedido en el uso de la palabra, y habréis de comprender que este propósito ha de confirmarse hoy, por el triste motivo que nos priva de la presencia del señor Goicoechea, haciendo que me abstenga, respetando su situación, de hacer indicación alguna que contradiga las por él consignadas.

Al terminar mi última intervención, apuntaba que debíamos examinar la crisis del constitucionalismo, en cuanto a la estructura del Estado y a su organización fundamental, para derivar

de ello la ponderación de las funciones de cada órgano, dejando aparte la tendencia de Romagnosi en cuanto a las garantías de los administrados, contra posibles arbitrariedades del Poder.

El primer aspecto encaja en el constitucionalismo, en el llamado régimen constitucional, refiriéndose a la organización de los Estados contemporáneos de los tipos clásicos: parlamentario y presidencial.

Tomemos en cuenta ante todo la distinción entre Gobiernos directos y Gobiernos' representativos, a los cuales es favorable la tendencia moderna de la post-guerra, pero en el sentido de lo que pudiéramos llamar gobierno democrático; es decir, que frente al gobierno directo personal de las antiguas monarquías puras, se ofrece el gobierno del pueblo mediante la intervención directa del cuerpo electoral, desplazando algunas de las principales atribuciones del Poder supremo hacia el pueblo mismo.

En esta diferencia de gobierno directo y representativo, no podemos señalar ejemplo del primero, salvo el consabido de democracia directa en algún cantón suizo y la aludida modalidad de la práctica del *referéndum* e iniciativa, así como de la disolución de las Cámaras¹ por voluntad de los electores.

En cuanto a la estructura unitaria o federal de los Estados, se ve la misma crisis; antes se hablaba de tendencia centralizadora en Suiza y en los Estados' Unidos, países federales. La guerra ha acentuado, ha robustecido los poderes federales; pero tampoco podemos ocultar que dentro del Reino Unido, la solución del problema de Irlanda se ha verificado en virtud del vínculo federal y de nueva modalidad en la unión, apareciendo Irlanda con autonomía amplia en lo político, hasta tal punto, que en su Constitución se dice que los' poderes tienen su origen y raíz en el pueblo, lo cual contraría los principios de un Imperio Estado unitario. Aparece también el vínculo federal en el orden económico, matiz que nos ofrece la Conferencia imperial inglesa: así la del otoño pasado ha acentuado este carácter en las relaciones mercantiles entre la metrópoli y sus dominios, y de las manifestaciones hechas en esa Conferencia, se afirmó en el partido

conservador el sentido proteccionista que motivó la consulta al cuerpo electoral, la crisis del Gobierno y el advenimiento al Poder del partido laborista. El motivo de crisis política tan importante ha sido económico, si bien no hay que olvidar que cuando se quieren oponer las fuerzas económicas a las políticas, se puede llegar al error de que aquéllas no tienen significación política, siendo así que actúan en la vida del país.

Se hablaba también de la distinción de los Estados según que la Constitución admitiera la Monarquía o la República, y en este punto el Sr. Ureña hizo una indicación esencial en cuanto a la relación de una u otra forma con el régimen parlamentario y con el presidencial, indicación que hay que recoger, pues conforme a ella hay quienes niegan que en Francia, República, haya régimen puro; los que allí proyectaron las leyes constitucionales no organizaban un gobierno republicano, con Jefe de Estado, verdadero Presidente a modo norteamericano, siendo más bien figura análoga a la de los Monarcas, con menos poder que el de éstos en definitiva. La situación del Jefe de Estado respecto del Parlamento es elemento esencial para definir un régimen, y en la actual crisis del constitucionalismo advertiremos modalidades nuevas muy dignas de examen, regímenes mixtos algunos de exterioridad parlamentaria, sin verdadero Jefe de Estado, como acaece en la Constitución de Prusia.

Los dos regímenes que figuraban como opuestos en materia de estructura de Estados, eran el parlamentario y el presidencial, quedando un poco aparte el directorial o colegiado, establecido en Suiza. De los tres, domina en todas las Constituciones de la post-guerra la tendencia parlamentaria: en la de Alemania, en la de Austria, en la de Polonia, en la de Serbia, en la de Checo Eslovaquia, en la de Egipto, en la de Irlanda y en la de Turquía, con las modalidades que indicaré. Prusia y Turquía forman grupo especial, porque, en relación con su sistema anterior, tienden al parlamentarismo; pero no es el régimen parlamentario puro, aunque neguemos que sea el presidencial del tipo de los Estados Unidos el que han establecido. La adopción

de nuevo régimen constitucional va más allá del régimen parlamentario de tipo clásico, puesto que hay tendencia a una cierta forma de democracia directa, en la única forma posible en los grandes Estados, es decir, a base del *referéndum*, de la iniciativa popular, de la facultad de deposición del Jefe del Estado por voto de los electores. El tipo democrático se afirma en el sentido de que el elector no desiste de su poder al verificar la elección, sino que selecciona y se reserva el derecho de inspeccionar la actuación de los elegidos.

Ya veremos — permitidme el inciso — con referencia a escritores rusos contemporáneos, la crítica que hacen del parlamentarismo y de las democracias burguesas, diciendo que el elegido se ríe del elector porque no tiene contacto con él, y cómo afirman cual característica del régimen del Congreso de los Soviets, el derecho de deposición para retirar su confianza al elegido como síntesis de que se mantiene una verdadera democracia.

El régimen parlamentario aparece caracterizado por la idea de equilibrio del Poder legislativo y ejecutivo. Yo creo que hay error en afirmar la existencia de poderes distintos, pues el poder es único y la diferenciación está en las funciones y en sus órganos. y si no, para explicar la Constitución de América incurriremos en el error de suponer que se basa en el principio de separación de los poderes, cuando la afirmación de aquellos a quienes no puede negarse autoridad es todo lo contrario: la de que en lugar de un régimen de separación, es un régimen de equilibrio. La igualdad y equilibrio entre los órganos del Poder legislativo y ejecutivo, como característica del sistema parlamentario, se reconoce hoy por todos los tratadistas, cual Carré de Malberg, Duguit, Redlob. Con motivo de la Constitución de Weimar se han dedicado los escritores franceses de más autoridad a probar esto, y más recientemente, un profesor de Estrasburgo. Vermeil, ha publicado una extensa obra objetiva, que contiene muchos' elementos documentales, desde la gestación del proyecto presentado a la asamblea, hasta el examen metódico de la discusión y las negociaciones de los partidos, para llegar a soluciones-

•*en* la discusión constitucional, estando conforme con los demás en que esa igualdad y equilibrio entre el Poder ejecutivo y el legislativo, es esencial en el régimen parlamentario; pero sosteniendo Redlob que el Gabinete es el centro de gravedad, que algunos llaman el Comité depositario del Poder ejecutivo. Bryce dice que estos poderes corresponden a la mayoría de la Cámara. Sin embargo, no cabe olvidar que el tipo de régimen parlamentario se reconoce donde no cabe propiamente hablar del predominio de la Cámara sobre otro elemento orgánico del poder, porque la característica es la igualdad del Parlamento y la Corona. Los escritores que examinan la situación de la Corona, indican que el hecho de tener el poder de disolución, contrabalancea el poder del Parlamento, y por ello en Francia, donde es nominal el derecho de disolución por el Presidente de la República, porque no ha podido utilizarlo ni siquiera ahora, dado su modo de elección, y además, por la intervención que el Senado ha de tener para que pueda ser efectivo aquel derecho, niégase que exista régimen parlamentario puro. Nada de esto se da en la Monarquía, y de ahí la indicación de que en un régimen republicano es difícil armonizar el tipo de Jefe de Estado temporal, electivo, con el poder de disolución, como a la inversa es difícil armonizar el gobierno presidencial con la forma monárquica.

El régimen parlamentario se presenta como gobierno de opinión — en oposición al gobierno de autoridad, de poder personal del Jefe del Estado—y esto es interesante, porque en las Constituciones modernas se acentúa este carácter viéndose cómo puede desaparecer la autoridad de la Cámara cuando no refleja la opinión. El régimen parlamentario, que es representativo puro, pues hay designación, es algo más. Cuando se quiere que sea gobierno de opinión, no se designa sólo un Presidente, un Jefe de Estado, sino que se buscan las opiniones varias, su representación en el Parlamento, su efectividad representativa, y esto se acentúa en las Constituciones de la post-guerra, para avanzar hacia una democracia semi-directa.

Se preguntaron antes de la guerra los escritores alemanes

si existía el régimen parlamentario en el Derecho positivo, constituido de la mayor parte de los Estados, problema que, si fuese pertinente estudiar el actual régimen español, habría de examinarse en relación con la Constitución del 76. Algunos han creído que en esas Constituciones anteriores a 1914 no había elementos suficientes para afirmar el régimen parlamentario con las características que acabo de apuntar. Quizá estén en lo cierto, pero quizá haya error al suponer que hay que consignar preceptos' en las Constituciones iguales a los actuales de Prusia y Alemania. Bastaría que en aquélla existiese el derecho de la Cámara de reunirse por propia autoridad, el ser obligatorio convocarlas en determinada época, para que hubiese un signo de existencia del régimen de que se tendiera al equilibrio del Parlamento y de la Corona.

Pero dejo esto a un lado para fijarme en la característica del régimen presidencial, y para ver cómo hay tendencias contra el régimen parlamentario y cómo se acentúa en algunos la favorable al presidencial. Este régimen, sostienen muchos, que es la aplicación del sistema de separación de poderes. Se dice que representante neto de aquel régimen son los Estados Unidos, y allí aparece distinta la función de la Cámara de representantes y la del Presidente sin sumisión de éste, del Ejecutivo a aquélla; pero se olvida la colaboración íntima entre el Presidente y el Parlamento, que, como ha escrito el Solicitor de los Estados Unidos, Beck, es principio esencial de la Constitución un sistema gubernamental de control y equilibrio; que para estrechar las relaciones entre el Ejecutivo y la Cámara, al poner Taft y Wilson de relieve los inconvenientes de que los miembros del Gabinete no pudieran ser oídos en las Cámaras ni defender el gobierno en ellas, deseaban, como lo deseó Harding, que tal actuación ministerial pudiera tener lugar; que la existencia de Comisiones permanentes parlamentarias intervienen y fiscalizan la actuación administrativa; que la forma electiva y por tiempo muy limitado de designación del Jefe del Estado en oposición a la forma monárquica, es elemento básico del sistema. En la Constitución se consigna que el Senado interviene en el nombramiento de

cargos políticos, como son los Embajadores; pero hay otros, como los de Cónsules y los Jueces de la Corte suprema, que no son políticos, y que tampoco puede realizar el Presidente sin el asentimiento del Senado. La intervención de éste en las negociaciones diplomáticas es muy importante, y bastará recordar sucesos como la negociación de Wilson en relación con el Tratado de Versalles, y lo ocurrido después, al negar el Senado su ratificación por falta de *quorum*, para que no se pueda decir que predomina el Jefe del Estado, puesto que en asunto de tanta importancia, el Presidente no pudo hacer prevalecer su criterio, a pesar de su autoridad personal, como tampoco pudieron en el régimen parlamentario algunos Monarcas hacer que prevaleciera el suyo en relación con la actuación de sus países ante la guerra, puesto que los Parlamentos impusieron tendencias distintas a los deseos y sentimientos personales de los Jefes de algunos Estados. Bryce afirma que la fuerza del Presidente de los Estados Unidos está, no en el principio de separación, sino en la parte que tiene en la práctica de la función legislativa. No se puede partir de la separación de poderes, y tendríamos que recordar el verdadero sentido de la

- doctrina de Montesquieu.

Hoy, en la literatura política contemporánea, se ve representada, entre otros por Gaetano Mosca, la corriente contraria al parlamentarismo. Este es escritor que se ha distinguido en tal sentido, y dice que del equilibrio de influencias políticas había salido el parlamentarismo moderno, al que juzgaba con severidad, afirmando que había omnipotencia de la asamblea popular, ficción de la representación y gobierno de partido en provecho de los menos; pero al compararlo con regímenes que le han precedido o que subsisten al lado suyo, no niega posea algunos méritos; así permite la participación en el Gobierno de todos los valores sociales, favorece la discusión y no niega la posibilidad de reconstitución y consolidación políticas; si se tienen en cuenta las calamidades que su caída podría traer, sus inconvenientes no parecen muy graves.

En la Cámara francesa, hace unos días, con motivo de discusión que importa para nuestro tema, la relativa a la solicitud por el Gobierno de plenos poderes para poder realizar por decreto economías de mil millones de francos, un parlamentario conocido, Paul Boncour, se mostraba contrario a otorgar esas facultades, y al indicar la situación actual, pronunciaba las siguientes¹ palabras, que reflejan la posición de este asunto, y decía: "La política no es una especie de geometría entre buenas voluntades individuales, resulta de una determinada atmósfera; y me parece que hay actualmente en Europa una atmósfera poco favorable a las libertades parlamentarias: impaciencia de ciertos partidos de izquierda, que se acomodan mal a la lentitud del régimen parlamentario, o prudencia más perspicaz de potencias sociales instaladas o reforzadas por la guerra y que saben lo que contiene de progreso y de emancipación posible el régimen parlamentario. Testigo el Gobierno laborista, que llegado al Poder en Inglaterra como hermoso barco que las olas amplias del sufragio universal hacen llegar a puerto a la hora misma que en Rusia, en la misma plaza roja que vio caer la tiranía, los funerales solemnes a Lenine oponen dos fórmulas contrarias de revolución. Impaciencias de izquierda y prudencias de derecha se combinan para crear la atmósfera, antiparlamentaria."

Presentada así la oposición que existe entre la tendencia parlamentaria, combatida, como hemos visto, y el régimen presidencial, defendido ahora entre nosotros, veamos en qué dirección resuelven la crisis del constitucionalismo las Constituciones contemporáneas de la post-guerra.

Desde luego se observa que todas ellas, en avance democrático, señalan el hecho de la extensión del sufragio numérica y cualitativamente. Ya recordaba el otro día que uno de los hechos más interesantes de la historia política inglesa era la reforma electoral del año 32. Entonces se había dibujado la organización de la Nación soberana, cambiando, según Redlob, las relaciones entre el Rey, el Parlamento y el Ministerio. Se completa la reforma en 1867 y 1884, se hace llegar

el sufragio a la clase obrera, el pueblo es órgano regular del Estado, es poder supremo, la Cámara es intérprete pasajero del cuerpo electoral, culminando en 1911 con la reforma de las atribuciones de la Cámara de los Lores. La reforma de 1918 acentúa más este carácter democrático: la Cámara aparece como órgano de la soberanía popular y puede llegar a ser el poder supremo. La proporción de la ampliación del sufragio en Inglaterra con aquella reforma se fija en estas cifras. Existía un elector por cada veinticuatro hombres, y hoy, de cada tres hombres mayores' de edad, y en la plenitud de sus derechos, uno tiene condiciones de elector.

El régimen de extensión del sufragio ha sido en otros países llevado a tales extremos, que ahora se plantea en Alemania la necesidad de su reforma, y la edad se fijó en Prusia en veinte años, en Polonia en veintiuno, extendiendo el sufragio a la mujer. Hoy, en Alemania, la tendencia de la reforma afecta a dos puntos: la modificación de la representación proporcional, que es básica en la Constitución de Weimar, y la elevación de la edad para el sufragio. No hay que olvidar las fechas de las leyes electorales que son inmediatas a la guerra, el momento en que volvían los ejércitos, después del armisticio, a sus puntos de origen, y en que todo el que había estado en edad de defender la patria con las armas en la mano, al terminar de hacerlo se consideraba con derecho a participar en la política. Las revoluciones acaecidas a continuación y aun antes del armisticio, acusaron la existencia de los consejos de los obreros y de los soldados, y esto fué elemento determinante de la extensión del sufragio a edades que pueden ser discutidas aun por los que tengamos criterio favorable a aquella extensión.

Pero decía que había dos instituciones en que fundar el avance democrático: el *referéndum* y el plebiscito. Un autor alemán, Delbruek, sostiene que el pueblo habrá de expresar su voluntad por medio del Parlamento, pero necesitase el *referéndum*; Keil lo pedía como medida de justicia, como coronamiento del edificio democrático; Koch expresaba, al discutir la Consti-

tución alemana, que la forma parlamentaria no era la única forma democrática, que lo era más el *referéndum* en forma plebiscitaria; a él hay que acudir si lo dispone el Presidente del *Reich*; si lo solicita una vigésima parte de electores, o una décima de ellos solicita la presentación de un proyecto de ley. Juega, pues, el *referéndum* como elemento compensador, incluso en relación con la más alta magistratura, que puede ser destituida por plebiscito, siendo de notar que si éste es favorable al Presidente, equivale a nueva elección y supone la disolución del Parlamento que lo acordó. Es decir, que en la lucha entre el Parlamento y el Jefe del Estado, éste no aparece en la Constitución de Weimar como elemento predominante sobre aquél, pero tampoco el Parlamento predomina sobre el Jefe del Estado, porque planteado el conflicto entre ambos órganos supremos del deposición del Presidente o la disolución de la Cámara, caracterizando nuevo tipo de organización política.

El *referéndum* y el derecho de iniciativa para las leyes, aparece en otras Constituciones. En la de Irlanda se habla de ambas cosas, y en Austria se admiten asimismo, llegándose a extender el control a límite tal en la fórmula soviética, que el diputado no tiene permanencia en el cargo, porque puede ser depuesto, y al muy importante que supone la posible disolución de la Dieta por el pueblo mismo. Es decir, que el derecho de disolución antes de la guerra, ejercido sólo por el Jefe del Estado o compartido con el Senado, aparece otorgado al pueblo en la post-guerra, acentuando la tendencia democrática semi-directa de las nuevas Constituciones.

Consignemos cómo se muestran actualmente los diversos sistemas políticos. En los Estados Unidos perdura el régimen presidencial, pero la crisis exterioriza hechos en contra de los caracteres' específicos de este régimen. Se dice que la Cámara de representantes no tiene actuación sobre los ministros, y ahora estamos presenciando un hecho que muestra lo contrario. Podía afirmarse que lo sucedido los años' 19 y 20 en el Senado norteamericano no implicaba transformación del régimen, sino ape-

lación a las facultades que al Senado otorgaba la Constitución; pero el hecho de que ahora, con motivo de los supuestos escándalos' ocurridos como consecuencia de la concesión de determinados terrenos petrolíferos, sean las Cámaras las que quieran ejercer el control en cuanto a los actos ejecutados por los secretarios, y de que antes haya sido la Cámara la que haya abierto una información y se solicite que el Presidente destituya a algunos de los subsecretarios, el del Interior y el de Marina, arguye en pro de una acentuación de un derecho innegable en favor de las Cámaras, que es el de fiscalización de los actos del Poder ejecutivo.

En Inglaterra se acentúa que juegue en el equilibrio de poderes: Parlamento, Corona y Gobierno, la facultad de disolución; lo sucedido con el advenimiento del partido laborista lo comprueba, y no cabe olvidar lo que dice un escritor de que en Inglaterra la importancia del pueblo como elemento de soberanía es tal, que justifican que los grandes discursos en muchas ocasiones, en lugar de pronunciarse ante los representantes en las Cámaras, lo sean por los jefes políticos ante el pueblo, siendo hecho bien notorio y característico el mayor contacto de aquéllos con éste en culminantes momentos políticos para crear o encauzar opinión.

En Suiza perdura el sistema directorial; pero durante la guerra se ha hallado en crisis, y ha tenido que relevarse a alguno de los que desempeñan cargo análogo al de ministro, por la voluntad de las mismas Cámaras, tropezando aquel sistema con mayores dificultades que el parlamentario en Francia. .

En Alemania, desaparecieron en 1918 los anatemas contra el parlamentarismo; el régimen actual es el parlamentario, pero con peculiaridades, como queda ya dicho antes. Ya se advirtió cuando hubo de dimitir el Príncipe de Bulow, que aun salvadas las formas constitucionales, en realidad dimitía por la hostilidad parlamentaria a los proyectos por él defendidos, pudiendo decirse que existía una evolución en el Imperio hacia el parlamentarismo. Hoy el régimen es parlamentario con alguna

mezcla de presidencial; tiene razón Vermeil al escribir que el Presidente del Reich tiene menos poderes que el de Norteamérica y más que el de Francia, y que el Parlamento tiene más de los que pueden atribuirse a una Cámara en el régimen presidencial. Otros afirman que el equilibrio entre el Parlamento y el Jefe del Estado, está algo alterado, modificando el tipo normal anterior a 1918; pero no está en crisis el principio democrático, se enaltece al elector y se le respetan sus poderes en los casos en que hay apelación directa al cuerpo electoral. El régimen es democrático parlamentario. Prusia tiene tipo especial, y su Constitución con la de Turquía son las dos' en que más se advierte la crisis en la estructuración orgánica del Estado, pero manteniendo el Parlamento, mostrando que no se encuentra con qué sustituirle, y que países que abominaban antes de él, acentúan ahora los caracteres del régimen.

Prusia empieza por suprimir el puesto de Jefe del Estado, y no he de deducir consideraciones de este hecho, porque la situación interior en el Reich es lo que determina tal peculiaridad. La Dieta, sin llegar la Constitución a admitir el régimen directorial de Suiza, elige el Presidente del Consejo de Ministros, el cual nombra a su vez los ministros; el Consejo de éstos representa al Estado frente a las demás naciones, teniendo, por consiguiente, la personificación equivalente a la de Jefe del Estado. El Presidente del Consejo tiene la dirección política del Gobierno; pero no existe el sistema burocrático de los Ministerios, no es el sistema suizo, ni el español, sino que aparece un tipo intermediario en que para unos asuntos el Gobierno es colegial y para otros burocrático. Los ministros necesitan poseer la confianza del pueblo, expresada por voz de la Dieta, y las proposiciones de censura, que son una modalidad característica del régimen, tienen que estar firmadas por treinta diputados; no puede discutirse una proposición que puede determinar la retirada de un ministro sin que transcurran cuarenta y ocho horas, con dictamen de Comisión y con el voto nominal que han de aprobar la mitad de los individuos; si el voto es contra

un solo ministro, tiene este que retirarse; pero si se refiere al Presidente del Consejo, en esa distinción a que aludo, entre Gobierno burocrático o colegial, entonces no predomina en definitiva la opinión de la Dieta, y ésta es modificación importante del régimen que hemos conocido, sino que el Presidente, o se retira, o solicita la disolución de la Cámara, y entonces, si obtiene el decreto de disolución de un órgano a que me referiré después, del denominado Consejo de los tres, que son los Presidentes del Consejo de Estado, de la Cámara y del Consejo de Ministros, se disuelve la Dieta, triunfando el criterio del Presidente. Es la situación correspondiente a la disolución del Parlamento por el Jefe del Estado en el régimen parlamentario.

Preguntan algunos comentaristas: ¿Cabe el régimen parlamentario sin Jefe de Estado? Contestan que no, porque la característica está en el equilibrio entre el Jefe de Estado, el Gobierno y el Parlamento. De ahí la peculiaridad del actual sistema prusiano, en el que la tendencia es la acentuación democrática, trasladando la actuación del Jefe al pueblo en varios casos, ya que la iniciativa popular puede solicitar la modificación de la Carta fundamental, la derogación de una ley y la disolución de la Dieta.

Austria tiene una República democrática, y el Consejo Nacional elige el Gobierno federal, cuyos miembros deben retirarse del Gobierno si el Consejo Nacional, por expresa decisión, les retira su confianza.

Quedaba en Europa un tipo muy olvidado, pero recogido en la literatura contemporánea—del que como ejemplo se cita el Imperio alemán—de régimen presidencial monárquico (lo cual es discutible, porque el Gobierno Imperial era especial y la figura del Canciller no podía equipararse a los de otros regímenes), que era el de Suecia, donde el Rey no reinaba, sino que gobernaba conforme a la Constitución, y debía elegir para Ministros a los más capaces, experimentados e íntegros, que debían velar por la aplicación de las normas constitucionales, pero sin poder detener la acción del Jefe del

Estado de no negarle el refrendo. En cuanto a la idea de responsabilidad de los ministros, no parecía un Gobierno de Gabinete, pues no cabe omitir que aun habiendo en la Cámara popular, en la Dieta, una Comisión para examinar los actos de aquéllas y acusarlos' en su caso ante la Corte suprema, contra la voluntad de las Cámaras podían mantenerse los ministros en el Poder; sin embargo, el voto del presupuesto, el derecho de reunirse en fecha fijada por la Constitución, daba a la Dieta poderes importantes.

Reformada la Constitución de Suecia con nuevos elementos, la reforma realizada recientemente por las nuevas atribuciones asignadas a la Dieta y la extensión del sufragio, oriéntase hacia el tipo parlamentario por camino marcadamente democrático.

Sesión del martes 19 de Febrero de 1924.

El Sr. Gascón y Marín: Agradezco a la Academia la benevolencia que está teniendo conmigo; pero como la materia es extensa y los hechos actuales plantean nuevos puntos de vista, temo proseguir en mi primitivo plan, y sintetizaré cuanto pueda, para corresponder a aquélla, no abusando con exceso de vuestra atención.

Hablábamos de la crisis del constitucionalismo en los Estados europeos, y al afirmar la existencia de ella y mostrarse opuestos al régimen parlamentario, arguyen algunos mencionando la dictadura. En cuanto a ésta, como poder personal, habrá que reconocer que no existe en los Estados de referencia documento oficial en el cual se reconozca la existencia legal del poder personal. Podemos hablar, sí, de dictadura del proletariado en Rusia; de dictadura se habla con relación a Italia; de dictadura, en cierto sentido, puede hablarse en cuanto a las circunstancias extraordinarias por que ha atravesado Alemania (ya modificadas), y se habla también de dictadura, en cierto alcance limitado, en favor

del Poder ejecutivo, al examinar la plenitud de poderes y la pretensión de otorgar facultades extraordinarias al Gobierno mediante leyes excepcionales: por ejemplo, en Francia actualmente.

La dictadura del proletariado tiene que traerse ahora a colación, porque significa una afirmación, a su modo, de los principios que tratan de combatirse al hablar de ella, y porque al comenzar a tratar de la crisis del constitucionalismo, decía, como una de sus causas, estaba por encima del régimen político, ya que es de carácter social. Demuestra esto el libro a que voy a referirme de dos escritores rusos, Boukharine y Préobrajensky, *El A B G del comunismo*, en el que explican la diferencia entre la democracia burguesa y la bolchevista, que conduce a la dictadura del proletariado, y la oposición también entre el parlamentarismo burgués y el que existe en el sentido de negar que haya poder exclusivamente personal en Rusia, según se desprende del examen del régimen parlamentario en aquella República.

Estos escritores, con arreglo a documentos auténticos, condensan la forma del poder. Explican en el capítulo sexto de su obra, "El poder soviético", la forma de la dictadura, y dicen: "Antes de la revolución de 1917 se hablaba mucho de la dictadura del proletariado, pero nadie sabía bajo qué forma tendría realidad. La revolución rusa la ha realizado en forma de poder soviético, organizando el proletariado en clase dominante en sus Soviets, rompiendo con auxilio de la clase campesina la resistencia de la burguesía y de los grandes propietarios. El poder soviético realiza un tipo nuevo de democracia: la proletaria; las masas actualmente oprimidas se convierten en órganos del Poder; el artículo 1.º de la Constitución de la República soviética dice: "Rusia declárase República de los Soviets de diputados obreros, soldados y campesinos. Todo el poder central y local pertenece a dichos Soviets. En las más pequeñas villas, en las campiñas más alejadas, muchas gentes hasta ahora desdeñadas están llamadas a colaborar en la creación de una nueva vida, participando en el trabajo administrativo; así el Poder sovieta realiza la más amplia autonomía administrativa de las

diversas regiones y la participación de masas considerables en el trabajo colectivo." Presentan como temporal la dictadura del proletariado: "en el momento de la lucha decisiva no puede haber lugar para los explotadores en ninguno de los órganos del Poder; domados éstos, convertidos en trabajadores, no habrá ocasión para ir contra ellos, y la dictadura de proletariado desaparecerá poco a poco."

Es de advertir que este libro está escrito en ruso, antes de la nueva política defendida por Lenin, y lo advierte el editor, viéndose que algunas de sus afirmaciones están corroboradas por los hechos posteriores a la redacción de *El A B C del comunismo*; pero no cabe negar que la dictadura del proletariado se ha convertido en la de una parte del proletariado, y no cabe olvidar tampoco, al hablar de nueva forma de democracia y de un régimen como el que conocemos, la contradicción de que no resulte siempre defendido por comunistas convencidos, sino precisamente por la existencia de pequeños propietarios de hecho. En uno de los últimos discursos de Lenin hablaba de la reconstitución de la pequeña propiedad y de la gran industria por los cuidados del Gobierno como únicos medios de salir del *impasse*; Herriot dice que el marxismo bolchevique retrocedió ante el poder campesino; que del goce permanente consentido a la propiedad rehusada, todavía el intervalo no es corto; que creía que había muchos campesinos dispuestos a aceptar el régimen nuevo, como ha sucedido, porque al distribuirse las grandes extensiones territoriales, el campesino ha tomado posesión de lo que le había tocado, y reconocen, en todos los informes que han llegado a nosotros, que el Gobierno de los Soviets' tropezó con grandes dificultades para hacer el colectivismo práctico para que las cosechas fueran entregadas a los agentes del Gobierno, y no sólo una parte, dada como impuesto, para atender a las cargas sociales¹, no como reconocimiento del derecho social al producto del trabajo. Pensad en si es lógico que el Gobierno de Rusia se haya defendido ante las tentativas para derrocarlo, según se ha publicado, haciendo circular entre aquellas masas

campesinas, incultas en general, que la desaparición del régimen de los Soviets equivaldría a la pérdida de la posesión de la tierra.

Pero al hablar de la forma de gobierno, partiendo de la igualdad de los trabajadores, sin distinción de sexo, raza ni religión, hablan del parlamentarismo y dicen los escritores mencionados: "Aun en los países en que el Parlamento es elegido a base de sufragio universal, son siempre los representantes de la burguesía los que resultan en mayoría... agentes secretos de la burguesía, del capital financiero o de los reyes de la banca. El diputado, una vez elegido, se ríe de sus electores; su puesto está asegurado por tres o cuatro años. En la República de los Soviets, el veto es fácil a las obreros, a los obreros y paisanos pobres; los electores pueden en todo instante revocar el elegido y reemplazarlo; el derecho de revocación en parte alguna se aplica tan ampliamente como en la República de Soviets. En los Parlamentos de las repúblicas burguesas no se hacen sino discursos; el verdadero trabajo se realiza por los ministros, los funcionarios...; en el régimen soviético es otra cosa: el órgano supremo del Gobierno es el Congreso de los Soviets...; su Comité central ejecutivo, como todas las demás instituciones soviéticas, se apoya sobre una red de organizaciones obreras...; sobre el partido comunista, los Sindicatos, los Comités de fábricas y las Cooperativas...; las masas obreras participan, efectivamente, en el Poder; los mejores obreros ocupan los puestos de trabajo, no de ostentación... ; en la democracia burguesa todo se hace por una casta especial, por la burocracia; la democracia proletaria supone participación efectiva de las masas, control efectivo de los diputados, responsabilidad."

Presentan, pues, estos escritores, como opuesto el régimen soviético a base de elementos representativos, aunque no elegidos por sufragio universal, ya que es de clase, atribuido a los obreros y a los campesinos, al que se funda en un poder superior, como acaece en el régimen parlamentario, con el poder de la Corona y del Parlamento, o con el del Jefe del Estado en el

presidencial. El sistema lo presentan como forma de nueva democracia: la obrera, en la que el elector no pierde su poder al votar, sino que le retiene. Todavía a esto habrá que agregar que no sólo la Constitución aprobada en 1918, sino la posterior, en que diversas partes del antiguo imperio de los zares constituyen la Unión de repúblicas socialistas soviéticas, la de 1923 mantiene la dictadura del proletariado y ratifica como órgano supremo del poder de la Unión el Congreso de los Soviets y el Comité ejecutivo responsable ante los Soviets. •

La nota digna de recogerse es la de evolución del concepto de la democracia, de la democracia política formal del siglo xix, a la democracia social, principalmente a la económica, ya bien advertida en la Revolución francesa de 1848, que sin desdeñar el aspecto político, quiso predominara el democrático social con el derecho al trabajo, los talleres' nacionales. Es la de Rusia una forma política específica; no es la democracia, ni el parlamentarismo democrático burgués; pero se advierte cómo aun inscribiendo en la Constitución la dictadura del Proletariado, dentro del poder de clase, se quiere afirmar que éste se ejerce en representación del pueblo y con intervención y fiscalización del mismo.

Italia se cita también como Estado regido por dictadura; pero yo tengo la convicción de que no puede hablarse de esto en el sentido en que muchos lo hacen entre nosotros, principalmente para presentarlo como país tipo en contra del régimen parlamentario, y sobre todo del constitucionalismo. Lo que voy a decir se deduce de elementos documentales de esta misma semana, entre los cuales no será rechazable la opinión de Mussolini, y de palabras de él y otras de Orlando al hablar de la lista grande de candidatos oficiales; veremos cómo se deduce una afirmación favorable al régimen constitucional que como fundamental venía rigiendo en Italia, y veremos, cosa importante, que el mismo Mussolini, al incluir a antiguos políticos italianos en la lista de candidatos oficiales, reconoce los servicios prestados por ellos antes y después del nuevo régimen.

Pero al mencionar el fascismo no podemos ponerlo como ejemplo para su trasplante, sino como hecho propio del pueblo italiano; las circunstancias en Italia eran especiales; allí, como dice Dominicó Rosa, surgió el fascismo merced a diversas causas: "La guerra transformó las masas italianas. A la vuelta a sus hogares, la mayor parte eran seres prontos a la revuelta; en la base del fascismo se halla el elemento militar, que deseaba su revancha; en la desmovilización habían perdido; estaban penetrados del sentimiento de una aristocracia nueva; los ex combatientes fueron base del fascismo, que les prometía prestigio y autoridad. La clase media estaba agitada por las crecientes necesidades económicas. Los capitalistas trataban de defender sus posiciones económicas y lucharon contra las teorías extremistas; a ellos siguieron los pequeños comerciantes y propietarios. Por último, la juventud, campo abonado para el proselitismo, no había hecho la guerra, pero sentía su fascinación: el uniforme, el desfile de camisas negras, la bandera, la marcha militar, los ideales cantados por Carducci y d'Annunzio". Hay un testimonio irrecusable: el mismo Mussolini, en su proclama haciendo pública la lista de candidatos en la circunscripción Venezia Giulia, pone bien de relieve la condición de los ex combatientes, y el órgano de Mussolini, *Il Popólo d'Italia*, al insertar esa lista y comentar *L'onore della priorità*, escribe: "Sólo los que conscientemente han combatido y sufrido por la Nación, en nombre de Roma, pueden en Roma sentir el ambiente amplio y potente de la Patria."

Es decir, que aun hoy, al incluir con la denominación de antiguo combatiente, como epígrafe que caracteriza a una persona, al candidato, se habla del espíritu de combate; sólo el combatiente puede sentir las necesidades de la patria. Pero aún hay otro factor: la de la clase media, agitada por la acción maximalista. La lucha entre socialistas y comunistas ha sido muy viva en Italia, y uno de los elementos que han favorecido a Mussolini fué el haber tomado parte contra la actuación comunista. Las dificultades que después del armisticio llevan a muchos capita-

listas a defender su posición, la ocupación de las fábricas por los obreros y la actitud tan discutida del Gobierno de Giolitti, determinan una situación muy singular que explica que el capitalismo se pusiera frente al Gobierno y que los pequeños comerciantes y propietarios hicieron causa común con los grandes capitalistas. La clase media, la más perjudicada por la guerra, sintió la necesidad de su defensa y se unió a los que levantaban bandera contra una situación para ella insostenible en busca de un cambio social.

Queda todavía el elemento juventud, recordado en el himno "Giovanezza"; había sido educada en gran proselitismo, y en los ideales cantados por Carducci y D'Annunzio había encontrado algo que espiritualmente la llevaba al fascismo. El fascismo hizo su marcha sobre Roma y ocupó el Poder. Pero hay un hecho importante: la situación constitucional en que se colocó al Jefe del Estado, procurando que la Constitución apareciera siempre cumplida, quizá en algún momento externamente, porque algunas sesiones parlamentarias de los primeros momentos de actuación de Mussolini no pueden presentarse como ejemplo de actuación debidamente parlamentaria. Mussolini solicitó del Parlamento la plenitud de poderes, y aunque temporal, se ha hablado de dictadura italiana. Mas téngase en cuenta que el Parlamento delegó por un período de tiempo fijo, y al expirar éste, Mussolini vuelve al Parlamento y no acepta la renovación de las facultades excepcionales. Mussolini renuncia a que el Parlamento le conceda esos plenos poderes y dice en la nota oficiosa "que había creído que las facultades extraordinarias habían dado de sí lo que podían dar", y entendiendo que las Cámaras no eran la representación verdadera del país, acude a éste para que se constituyan unas nuevas en virtud del nuevo sistema electoral. Es decir, que se suspenden las sesiones sin que se otorguen los nuevos poderes, y ello se hace con el bastante tiempo para que puedan cumplirse los preceptos constitucionales, en cuanto al plazo, para nuevas elecciones. Mussolini, pues, ha cumplido constitucionalmente suspendiendo las sesiones, pidiendo el decre-

to de disolución, que ha obtenido del Jefe del Estado, y convocando unas nuevas Cámaras conforme a la Constitución. ¿Puede decirse así que Italia está fuera de la vida constitucional?

Afirman, lo mismo los fascistas que políticos como Orlando y Nicola, que el espíritu constitucional está mantenido, y lo comprueban los siguientes hechos. El partido popular, a raíz del decreto de convocatoria de las Cortes, publica un manifiesto en el cual dice: "Las elecciones mantendrán más firmemente el país en la vía constitucional; Italia hallará, ciertamente, en el régimen representativo un camino legítimo de orden y progreso." El partido demócrata autónomo sostiene: "Que en el actual momento es deber de la democracia de asentir a cuanto la revolución liberal conquistó durante el Resurgimiento nacional: la libertad estatutaria (constitucional), el régimen parlamentario, la soberanía del sufragio popular."

Y más significada aún es la afirmación del ex Presidente del Consejo Orlando, Profesor de Derecho constitucional, que, requerido para formar parte de la lista oficial de candidatos para las próximas elecciones, se niega a ello y anuncia su retirada de la vida política. Reclamado por los elementos del Mediodía de Italia, la actuación del Comité electoral y de la pentarquía fascista, hizo que Orlando desistiera de su retirada y dirigió (hay que decirlo para ser exacto: no al Presidente del Consejo de Ministros; no a Mussolini, al que la comunicó, sino al Comité electoral de su región) una carta en la cual dice: "Yo declaro que mi eventual participación en la lista nacional (de candidatos) tiene significado preciso: que el partido de Gobierno, junto al que me presentaré al Cuerpo electoral, manteniendo sus propios ideales y sus propios fines, esté de acuerdo en este punto: que la Constitución a través de la que se ha formado la unidad de Italia, siendo susceptible de modificaciones progresivas, se considere sagrada e inalterable en su espíritu esencial, y que no haya otra soberanía a la que el ciudadano obedezca legítimamente y de la que dependan las garantías de la libertad civil y toda la organización del Estado que la del Parlamento y el **Rey.**"

Tenemos, pues, una afirmación de los demócratas, otra de los populistas y otra de quien tiene tanta autoridad como Orlando, debiendo hacer constar, además, que el ex Presidente de la Cámara italiana Nicola, aceptó también ser incluido en la lista, previo un telegrama de Mussolini, pidiéndole que aceptase, en el cual dice "que su opinión acerca de él se deriva, no sólo del reconocimiento de sus grandes servicios al país, sino de los recuerdos de su actuación como Presidente de la Asamblea electiva". Nicola, al contestarle, manifiesta que más aún que lo que significa el recuerdo para su persona, agradece el dedicado a la Asamblea. No cabe ocultar que la prensa italiana, naturalmente, comenta con gran extensión las manifestaciones de Orlando y los incidentes de la formación de la lista oficial de los candidatos. Entre esos comentarios, los de la prensa fascista quieren negar que la aceptación e inclusión de las candidaturas dichas tengan la significación que se les quiere dar, favorable al reconocimiento del régimen parlamentario; pero el caso es que la Constitución sigue en vigor, que Mussolini solicita la disolución de las Cámaras, que se han convocado nuevas elecciones y que el partido fascista declara que el Parlamento no podía funcionar porque el sistema electoral, con arreglo al cual se había constituido, no era propio. Es, pues, un problema de rectificación de procedimientos, de modificación de conducta, no de cambio radical de régimen constitucional, el hoy planteado en Italia. La plenitud de poderes, aun legalizada parlamentariamente, es cosa transitoria.

En Francia se solicita la revisión constitucional, y hay un grupo que tiene esta bandera, pero no va por el camino de la dictadura.

Ahora, Poincaré ha leído en la Cámara el texto de una proposición, que hace unos cuantos años había estado en algún espíritu —y que se atribuye a un ex Presidente del Consejo de Ministros—, texto que constituiría una dictadura verdadera. Poincaré sostenía: "que jamás había pensado en redactar un precepto que dispusiera que "durante un período de seis meses, el

"Presidente de la República podría en Consejo de Ministros dictar decretos con fuerza legal aumentando gastos, creando impuestos o modificando los existentes, sometiéndolos posteriormente a la sanción legislativa". Jamás hemos pensado — decía — que reformas profundas puedan ser realizadas ni por el despotismo ni por la dictadura: todo progreso tiene el riesgo de ser efímero y desaparecer con el hombre que lo ha realizado, si no está sostenido por millares de pensamientos que lo han concebido y las voluntades que lo han exigido."

Cuando Paul Boncourt aludía a las impacencias de la derecha y de la izquierda en contra del régimen parlamentario, hubo quien, como el Príncipe Murat, deseando un poder fuerte, combatía el parlamentario y recordaba su filiación plebiscitaria, como opuesta al parlamentarismo del Presidente del Consejo; pero no ha faltado quien recordase la diferencia entre elegir un Monarca como Jefe de por vida y un Presidente de República, cargo preeminente, pero temporal por su esencia política, temporalidad característica, no sólo en la República parlamentaria, sino más aún en el régimen presidencial, en el que la actuación del Jefe de Estado no está fuera de las luchas de los partidos, como debe estar en las Monarquías modernas la persona del Monarca. Hablar de la dictadura como remedio de la crisis del régimen constitucional, es igual que suprimir la actuación del Parlamento y aceptar el poder personal, no admitido por las Constituciones ni estimado como régimen normal.

En Alemania, el Parlamento votó una ley de poderes extraordinarios; pero a los tres meses — acaba de publicarse la nota—, que dice que han cesado las circunstancias que los impusieron, y el Parlamento determina que a partir del 1.º de Marzo cese la situación excepcional. Pero, además, el Reichstag no delegó plenamente sus poderes; la cosa era extraordinaria, pero jurídica, al modo que lo es también la declaración del estado de sitio, y se olvida por algunos al mencionar la delegación en el Ejecutivo, el detalle de existir una Comisión de quince individuos representando el Reichstag y a la que la adopción de medidas

extraordinarias debía serles sometida. Así es que no hay plena delegación ni dejación de las facultades del Parlamento, que conserva de este modo su característica: la fiscalización de los órganos del Poder ejecutivo.

Hablar de dictadura como remedio de la crisis del constitucionalismo, es algo parecido a pretender que ante la situación de gravedad de un enfermo al cual se aplica un remedio heroico, se quiera convertir aquel remedio en ordinario, con lo cual, en situación normal, se mataría al enfermo. La dictadura aplicada a situaciones normales no puede aceptarse como régimen estable, ni el mismo poder personal, ejercido durante la guerra, ha tenido eficacia; no han bastado las opiniones personales de los jefes de Estado para que los pueblos adoptasen en definitiva su mismo criterio. No cabe aceptar ni la dictadura de una clase, como ha ocurrido en Rusia, ni la de una persona. En ocasiones puede existir ésta, y los fascistas, cuando tratan de defenderse, dicen: ¡Ah!, la dictadura es la de la inteligencia, o la de la voluntad guiada por una inteligencia extraordinaria; y añaden: Ahí tenéis el ejemplo de Giolitti.

Cuando, combatiendo el Parlamento, se habla del otorgamiento de plenos poderes en Francia (discusión actual en la Cámara), en Alemania, en Italia, no se tienen en cuenta tres elementos: 1.º, que los plenos poderes están otorgados por el Parlamento, examinando públicamente su necesidad; 2.º, que son temporales, y 3.º, que quien los recibe tiene que dar cuenta de su uso, en algún caso como en la propuesta francesa, en un plazo de cuatro meses. La teoría sostenida por los radicales, por los socialistas / por algunos, como Paul Boneourt, puede admitirse en el terreno filosófico, es la concepción del elemento representativo. El poder ha sido delegado a los Parlamentos, y ellos no pueden delegar lo que les fué dado; pero aun en este caso, conserva su propia potestad el Parlamento, porque determina los límites de sus poderes y porque exige la revisión parlamentaria. La existencia de la democracia no excluye la de la autoridad precisa en la vida social; el abuso, la carencia de límites jurídicos, de

régimen jurídico de ella, destruye la organización del Estado, caracterizada precisamente como "estado de derecho".

La tendencia favorable en varios países a revisión constitucional no niega la soberanía reconocida por la Constitución misma, ejercida por órganos varios y en régimen de equilibrio, no sólo de superposición, sino de colaboración de órganos.

Si quisiéramos completar estas indicaciones con lo que expresan las nuevas constituciones de la post-guerra en relación con la soberanía, bastaría leer algunos de los primeros artículos de aquéllas.

La de Checoslovaquia dice que todo poder emana únicamente de la Nación; en la de Irlanda se lee que todas las facultades del Gobierno, así como los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial, provienen del pueblo y serán ejercidos por órganos establecidos por la Constitución o de acuerdo con ella; la de Austria, que su derecho emana del pueblo; la de Prusia, que el pueblo en su conjunto es depositario de los poderes públicos; las de Bélgica y Polonia, que todos los poderes emanan de la Nación.

Y como última indicación de los nuevos regímenes, citaré el de Turquía. La asamblea de Angora supone un tipo nuevo, algo parecido a la Constitución de Prusia, estando reunidas la presidencia de la Asamblea, la jefatura del Estado y la del Poder ejecutivo. La situación especial en que quien ejerce reunidos esos cargos se ha colocado, no permite afirmar la práctica del nuevo régimen, ni tenemos detalles de textos auténticos de la Constitución; pero sí podemos advertir que el cambio ha sido favorable a un régimen constitucional. Lo más parecido es la Constitución de Prusia, y ésta aparece como Estado democrático, en que predomina la actuación parlamentaria; semeja algo al régimen suizo, pero hay diferencias, del mismo.

Acusación contra el régimen parlamentario ha sido decir que el Parlamento no representaba a la Nación; que había, por lo tanto, que modificar la estructura, la composición de las Cá-

niaras, organizándolas a base, no de representación individual, de sufragio individual, sino de representación de intereses y sistema electoral proporcional.

Sesión del martes 26 di Febrero de 1924.

El Sr. Gascón y Marín: La crisis orgánica de los Parlamentos ha estado influida por la doctrina de la representación proporcional y por la de la representación de los intereses y profesiones. Del voto uninominal, de la designación otorgando confianza uninominalmente a una persona, se ha pasado al voto por lista, otorgando a cada una de éstas tantos puestos representativos como número de veces hayan alcanzado un cociente electoral. Cual indica Hauriou, de la constitución de una mayoría se ha pasado a constituir muchas mayorías. El voto es, más que otra cosa, un voto de opinión; no puede satisfacer a los partidarios clásicos de la voluntad nacional expresada por los representantes que constituyen la mayoría de una Cámara.

El principio representativo no está en juego, no se trata — Saripolos así lo afirma — de ir contra los principios representativos, sino más bien de obtener una modificación en el procedimiento electoral.

Quizá, como algunos escritores de Derecho público indican, más bien que hablar de "representación" proporcional, fuera lo adecuado tratar de "elección" proporcional; pero ni aun en este aspecto todos están conformes con ella. El Profesor de Strasburgo Carre de Malberg, combate la doctrina de Saripolos y señala el gran cambio que representa en el sistema representativo la elección proporcional. No se trata tan sólo de elegir representantes, sino de expresar opiniones, de ejercer una acción directa en la vida parlamentaria, y de hecho se llega, no a la elección tan sólo, sino a la representación proporcional, dando

como resultado ésta: que como consecuencia de falta de mayoría homogénea, las leyes tengan que ser forzosamente transacciones doctrinales, y en ocasiones de otro género, entre los diversos grupos que constituyen la Cámara.

En Alemania, la representación proporcional se consideró al trazar los elementos básicos de la Constitución de Weimar como principio capital. Wittmayer la estimaba como esencia orgánica e integración de los partidos, un poco contrapesada por la existencia del *Beichsrat* y *Beichswissenschaftsrat*; pero, a pesar del momento en que en Alemania se introducía en la Constitución el principio de la representación proporcional, no todos se mostraban favorables a ella. Nauman expuso su criterio considerándola como opuesta al régimen parlamentario.

Ya en Francia el sistema de homogeneidad había sido defendido por Waldeck-Rousseau en un discurso que no ha muchos días recordaba en la Cámara de Diputados el Presidente del Consejo, Poincaré. "La acción—decía Waldeck-Rousseau—, para que sea continua y eficaz, no puede proceder sino de Gobierno homogéneo, resuelto servidor, bien devoto de la democracia, para que el día en que la máquina gubernamental se atenúe en su marcha o se detenga, no tema volver a remontar la fuente de todo poder, concediendo la palabra al sufragio universal."

Los partidarios de la representación proporcional no lograron en Francia, a pesar de su tenacidad, triunfar del escrutinio mayoritario; prueba de ello es el sistema mixto que ha prevalecido con la prima en favor de la lista que tiene mayoría de votos y las proposiciones de ley en favor del sistema anterior.

En Italia, la representación proporcional, después de haber sido votada por las Cámaras y constituídose un Parlamento con arreglo a sus principios, no ha gozado de gran predicamento. Teodosio, en un estudio publicado en la *Bivista di Diritto pubblico*, acerca de "El Jefe del Estado en el gobierno parlamentario", sosteniendo hallarse desnaturalizada la concepción del Parlamento y falseada la figura del Gobierno, ha afirmado que la representación proporcional ha contribuido a acrecer el mal, a

hacer más difícil el recto funcionamiento de la institución constitucional e imposible la formación de cualquier Gobierno. Y no sólo en un terreno doctrinal, sino en el de derecho positivo, la representación proporcional ha desaparecido al votarse no ha mucho, a propuesta del Gobierno Mussolini, la reforma electoral.

En el Mensaje con que fué presentada ante el Senado, se afirmaba: "Se ha dicho ya y repetido en todas formas, a qué grado de decadencia había llegado la función parlamentaria de la asamblea electiva como consecuencia de la introducción de la representación proporcional. La Cámara estaba dividida en grupos o grupitos; se había hecho incapaz ante la lucha de intereses para elaborar cualquier reforma orgánica. La necesidad de acuerdo hacía indispensable dar a cada propuesta un contorno indeciso, hacer la fórmula de transacción portadora de decadencia al cuerpo político y de incongruencias al campo jurídico." Eran estas manifestaciones las mismas que ya figuraban en la obra de Carré de Malberg respecto a la necesidad de transacción en la obra legislativa de Cámara designada mediante representación proporcional.

Para Mussolini había que encuadrar el Parlamento en la concepción de la unidad espiritual de la nación, había que sustituir el mecanismo y utilizar el que suministrase instrumento con que poder constituir una sólida mayoría. En terreno doctrinal no puede ser defendida la nueva ley electoral italiana como sistema artificioso que es; otorga dos terceras partes de puestos al partido que obtenga mayoría de votos en las elecciones, asegurando que la futura mayoría esté compuesta de 356 diputadas, probablemente fascistas', y que las minorías no puedan alcanzar cifra superior a la de 178.

Recuerda el propósito de Mussolini las afirmaciones que Chateaubriand consignaba en 1816, en *La monarchie selon la charte*: "Los ministros son servidores de la Cámara formalmente, pero en el fondo son dueños de ella. El medio es el más sencillo: disponer de mayoría y marchar con ella."

El sistema de la representación proporcional caracterízase

por ser voto de lista, voto de expresa opinión, adhesión a un partido. No es designación de personas, no es la selección de los más capaces, y pues que la representación proporcional requiere como base la existencia de partidos con programas diferenciales, bueno será advertir que más que de democracia, la crisis parlamentaria en este respecto será crisis de partidos.

No se advierte hoy grave crisis de democracia sino en la modalidad de ella; en la vida social, en la familia misma, la modificación de las disposiciones civiles es en sentido democrático, de elevación, de posición civil de la mujer, de no absorción por el clásico régimen presidencial del marido en la sociedad conyugal, de ampliación, no sólo de los derechos de la mujer, sino de los hijos, motivado en gran medida merced a la transformación operada por la legislación obrera social. Hamps ha escrito que el poder absoluto debe caer en la familia como ha caído en la esfera política.

En los servicios públicos se advierte la misma tendencia favorable a la descentralización funcionarista y la constitución de servicios personificados, en cuya dirección tengan participación los mismos interesados, régimen democrático bien opuesto a la concentración de funciones administrativas típicas de otros tiempos y defendido por muchos de los que combaten el Parlamento.

Es en gran parte la actual crisis del régimen parlamentario crisis de partidos. Moreau sostiene que constituye obstáculo al funcionamiento normal del Parlamento la ausencia de partidos políticos, de verdaderos partidos, vicio radical del régimen. Redlob califica muchos de ellos de pelotón de hombres en lugar de ser arma política popular.

Hay gran diferencia en la actuación de los partidos en los países típicos para el régimen político que examinamos: Francia, Inglaterra y los Estados Unidos. Todos recordáis la situación en tales Estados y la certeza del hecho de depender en Francia los Ministros de las Cámaras, de afirmar éstas la supremacía de su poder por no practicarse el derecho de disolución por

el Presidente y Senado, y depender, en cambio, en Inglaterra del pueblo a quien en último término, en la consulta electoral y pública contienda de los partidos, corresponde decir la última palabra en los grandes conflictos políticos. Duguit reconoce que el sufragio universal en Francia es inorgánico; pero el que no se haya establecido debidamente no quiere decir — agrega — que no pueda serlo; puede existir y rendir el servicio que de él se espera, sin que reúna quizá los mismos caracteres que en, el régimen monárquico y sufragio restringido.

El examen de lo que acaece contemporáneamente en los Parlamentos muestra que aun en ausencia de partidos coherentes con mayoría en la Cámara, cuando existe programa, cuando hay quien mantiene dicho programa con energía ante el Parlamento contando con la confianza de gran masa del país, la mayoría parlamentaria surge, y circunstancialmente constitúyense bloques que substituyen los partidos. Francia y Bélgica, sin partidos coherentes en todos los sectores, muestran cómo Poincaré y Theunis se sostienen en el Poder realizando su programa, sin que quepa olvidar, por lo que a Bélgica se refiere, que la composición de la Cámara designada mediante la representación proporcional ha impuesto transacciones de orden político importantes en problemas como el de la lengua y el servicio militar, que han constituido serio obstáculo de política interior en el desenvolvimiento de la obra gubernamental.

Base de los regímenes constitucionales en el siglo xix ha sido la adscripción del Poder a órganos diferentes, buscando al mismo tiempo que la independencia en su actuación, el equilibrio entre todos. En Inglaterra, la base política está constituida por la situación respectiva de la Corona y el Parlamento, buscando y hallando el equilibrio político, evitando la absorción de poder. Francia no organizó sus instituciones con la misma medida para favorecer el equilibrio. Los Estados Unidos en otro sistema realizaronlo, pero no se olvide la dificultad para trasplantar el régimen presidencial de una República a las Monarquías, pues es esencial que el Jefe del Estado surgido de la voluntad del pueblo, ya

que la elección se hace directa o indirectamente por el ejercicio del sufragio, detenga el Poder por plazo muy breve. Es el derecho de disolver las Cámaras el que constituye una de las garantías del régimen parlamentario.

El Gobierno está fiscalizado en su actuación por las Cámaras, por el Jefe del Estado y, en definitiva, por el pueblo, mediante el sufragio. Waldeck-Rousseau, en 1896, decía que la facultad de disolución atribuida al Jefe del Estado no era para el sufragio universal una amenaza, sino una salvaguardia, un contrapeso esencial al exceso de parlamentarismo, afirmándose por ella el carácter democrático de las instituciones, y ya he indicado cómo en las nuevas Constituciones el sistema de equilibrio se ha intensificado, democratizándolo, otorgando al pueblo mismo la solución, confiriéndole derechos mediante la iniciativa popular para que directamente pueda resolver los conflictos entre el Parlamento, el Gobierno y el Jefe del Estado. Sirva de ejemplo la Constitución de Weimar.

En la mecánica de los Poderes públicos juega papel importante la existencia de las dos Cámaras, y así como la organización de la Cámara popular se halla en crisis, puesto que varían los criterios para su constitución, acentúase la crisis en lo relativo a la organización de la Cámara alta o Senado, democratizándola.

Limitóme a mencionar la grave crisis política que, antes de la guerra motivó la transformación de los poderes de la Cámara de los Lores, para recordar al presente cómo la reforma belga de 1921 ha llevado al Senado miembros elegidos por sufragio en cada provincia, sufragio individual, amplio, ejercido por ciudadanos mayores de veintiún años, con seis meses de residencia en el Municipio, miembros elegidos por los Consejos provinciales y miembros elegidos por el Senado mismo, en concurrencia de la mitad del número de senadores elegidos por los Consejos provinciales, designados por los senadores nombrados por sufragio universal, extendiendo la capacidad para ser senador, no sólo a los que han desempeñado cargos' políticos o administrativos importantes, sino a directores de cierta categoría de Empresas

comerciales, industriales o agrícolas,* a los encargados de la gestión diaria de cooperativas con más de 500 afiliados, a presidentes o secretarios de Mutualidades con más de 1.000 miembros, a presidentes o secretarios de Asociaciones profesionales con 500 socios, Cámaras de Comercio o Industria, y de ciertos cuerpos consultivos, reforma que abre las puertas del Senado a nuevas categorías de ciudadanos y que sin dar a la Cámara el carácter de cuerpo representativo de entidades, de ser mera representación social, permite estén en ella quienes adquieren la capacidad precisamente en virtud de la actividad social que ejercitan ordinariamente.

La nueva Constitución irlandesa determina que el Senado estará compuesto de ciudadanos que hayan honrado a la Nación por sus servicios al interés público o que representen aspectos importantes de la vida nacional por reunir condiciones o aptitudes determinadas, designándose por cuartas partes' cada tres años, formando antes de cada elección lista, compuesta de personas calificadas en número igual al triplo de los' que hay que elegir, designadas dos tercios por la Cámara de Diputados y sistema proporcional y otro tercio por el Senado, de los que hayan sido senadores y deseen figurar en la lista, debiendo dar representación a los más importantes intereses e instituciones del país, haciendo constar en las' propuestas las condiciones del candidato, teniendo derecho a votar los irlandeses mayores de treinta años, manteniendo así el principio de sufragio más restringido que para la elección de diputados, pero sufragio directo, y buscando en el sistema original de formación de listas de candidatos la representación social y la aptitud determinada, combinación de democracia y eficacia digna de ser meditada.

La reorganización de la Alta Cámara, o se inspira en el deseo de democratizarla, o en el de asegurar esté constituida por categorías superiores de ciudadanos en las diversas manifestaciones de actividad social, por verdaderas competencias, estableciendo así equilibrio entre la actuación de la surgida del sufragio universal con elegibilidad amplísima y la formada por categorías

de número reducido de personalidades significadas. Italia mismo, como sabéis, no se ha sustraído a este deseo, y los proyectos de reforma merecen atento examen.

Reducir las Cámaras a su propio papel, es deseo de muchos; son órganos del Poder legislativo, no deben administrar, deben señalar las líneas generales de la política, aprobando o modificando las del Gobierno; deben fiscalizar, pero no constituir traba a la acción gubernamental en la actuación administrativa; deben en sus Comisiones rodearse de los elementos técnicos y de estudio que faciliten el mayor acierto legislativo; deben analizar muy detenidamente sus métodos de trabajo, para que la eficacia presida sus tareas, huyendo de discusiones estériles y manteniéndolas en forma tal que la contradicción de opiniones y criterios favorezca el acierto en la resolución. Pedir la reforma de método, no es negar el parlamentarismo; según cual sea la reforma, puede ser afirmarlo seriamente.

Sesión del miércoles 5 de Marzo de 1924.

El Sr. Gascón y Marín: En sesiones anteriores había llamado la atención, insistiendo en consideraciones expuestas por otros señores Académicos, respecto a la influencia del factor económico en la crisis del constitucionalismo contemporáneo.

En la organización de los poderes, y en la determinación de los órganos encargados de cada una de las funciones del Estado, aparece en las nuevas Constituciones de la post-guerra la aspiración de predominio de aquel factor. Alemania, al organizarse en la forma que establece la Constitución de Weimar, planteó el problema de si la representación, en lugar de ser sólo del elemento individual, había de estar duplicada, en el sentido de tener una Cámara profesional, representante de esos intereses. Hubo un gran deseo, por parte de los independientes, en que se

constituyese esta Cámara, que era consecuencia natural de la influencia de factores de la revolución alemana y de la de su vecina Rusia. Se trataba de organizar, si no el Consejo de soldados y de obreros, al menos la intervención directa de las Cámaras obreras, su control legislativo y administrativo; de organizar también cierta forma de democracia denominada social, como en Rusia, para llegar a la dictadura del proletariado, a fin de realizar lo que se denominaba democracia integral.

Sinzheimer calificaba de solución pseudo-sovietista la de los independientes, defendía la democracia política consagrada de la igualdad de los ciudadanos ante el Estado y la ley, y admitía a su lado la democracia social aceptando la intervención de las energías profesionales. Merecería atento examen la doctrina por él expuesta acerca de los Consejos económicos en concentraciones verticales y horizontales de empresas, pero he de limitarme a consignar que ante el deseo de los independientes de instituir una Cámara profesional colegisladora, estimábalo como error y retroceso, como no conveniente a la obra legislativa y grave daño para la democracia política alemana, rechazando igualmente la Cámara profesional proyectada por la derecha. Delbrück calificó de fermento temible el legalizar los Consejos económicos en la Constitución.

Fuerzas políticas diversas pusieron un valladar al deseo de los independientes, y surgió la fórmula de la Constitución, que mantiene la representación del elemento individual y organiza un Cuerpo consultivo, un Consejo económico nacional, que no podemos llamar técnico, aunque sí se deseaba que técnicos fueran los que, propusiesen los proyectos de ley económicos, y en el que estén representados los grupos profesionales importantes, y al que deberán ser presentados los proyectos de ley político-sociales y económicos para su dictamen antes de someterlos al Parlamento para que adquieran, con la sanción del Presidente, fuerza de ley.

Entre nosotros, el problema de la representación profesional no es una novedad. En esta misma Academia fué examinado, y

al publicarse en España la ley de sufragio universal, en 1890, recordaréis que el artículo 24 permitía la constitución de colegios especiales con derecho a elegir Diputados a Cortes por las Universidades literarias, Sociedades Económicas de Amigos del País y Cámaras oficiales de Comercio, industriales y agrícolas; la experiencia no fué todo lo afortunada que deseaban los partidarios del sistema, y en la ley electoral en vigor desaparecieron tales colegios especiales de representación de clases sociales, de intereses intelectuales y económicos.

En Francia, dos tratadistas¹ repetidamente mencionados en esta discusión, Esmein y Duguit, representan tendencias diversas. El primero es adversario resuelto de la representación de clases e intereses, porque dice que más bien sería de "interesados", y que éstos ya están representados en los Parlamentos. Para él, "la soberanía nacional excluye lógicamente en el sufragio político la que se denomina representación de intereses", y ni siquiera el sistema de nuestra ley de 1890, consignando que los elegidos, una vez designados, representan cada uno y todos a la Nación, le parece admisible estimándolo como ficción legal. Benoist reconoce la incompatibilidad de la representación de intereses con el principio de la soberanía nacional, y no duda en sacrificar éste a aquélla; mas Esmein, ni aun remontándose a Rousseau y Siéyes, le parece posible tal solución, que considera como error grave que conduciría al olvido del interés general. Su voz no fué única en tal sentido en discusión sostenida en Corporación francesa análoga a la nuestra.

Mas la idea económica como factor político avanzó. Esmein mismo reconoce que germinó la semilla de Proudhon y no desdeña la tendencia sindicalista, profesional contemporánea, tan defendida por Leroy, Berthod y Duguit, aunque "no comprenda cómo estar fuertemente encuadrado en un grupo social sea una garantía contra la tiranía de ese grupo sobre sus miembros, y no vea cómo estando el sistema basado sobre los sindicatos formados por clases sociales, pueda en él un mismo hombre pertenecer a diversos sindicatos".

Duguit, por el contrario, como sabéis, recogiendo la opinión de Esmein, la rechaza; defiende la compatibilidad de la soberanía nacional y la representación profesional; pero fijémonos en que quien defiende el movimiento sindicalista y no duda en afirmar que "el gran movimiento sindicalista que se manifiesta en todos los países, y particularmente en Francia, prepara para un porvenir próximo, quiérasele o no, la representación profesional, que será esencialmente una representación sindical", escribe al mismo tiempo que "un Parlamento no será representación del país, sino a condición de comprender los dos elementos que lo constituyen, el individual y el colectivo".

El factor económico es, ciertamente, una fuerza social, y por ello un elemento político; lo es aún en la actual organización del sufragio; pero no es lo económico lo único que hay que tener en cuenta en el Estado, no es el único factor social, ni sólo el factor social es el único que tiene derecho a la representación que al lado de los deberes políticos bien individualizados tiene que existir el derecho individual a la representación política y el interés general que debe dominar la obra de gobierno, no siempre resulta de la lucha de intereses de clase antagónicos.

Duguit cree que todo elemento social fuerte y coherente es una fuerza política, mas considera que fué un error el de Marx de no ver en las sociedades sino fuerzas económicas, olvidando las fuerzas morales; que no cabe oposición entre lo económico y lo político; reconoce que las fuerzas políticas tienen que tener en cuenta el factor económico para la gobernación del Estado, e indica, además, con razón a mi juicio, que el poder está en razón directa de los servicios que estas fuerzas prestan a la sociedad, y que tendrán tanta más importancia los elementos económicos en la vida moderna cuanto más atiendan a lo que la solidaridad social demanda ahora. Como veis, la representación individual debe subsistir, ha subsistido en las nuevas legislaciones y puede ser compatible, sobre todo en una organización legislativa bicameral, con representación social, cosa no extraña en nuestro sistema constitucional.

Se busca en la organización contemporánea de los poderes políticos la multiplicidad de órganos; se quiere que cada elemento del Estado, en este juego de resortes y de equilibrio para el ejercicio del Poder, no pueda absorber totalmente una función, y se buscan formas múltiples para evitar la absorción del Poder.

En esta parte de mi tarea, al examinar algunas modalidades de tal equilibrio, hay que recoger lo que resalta en la Constitución alemana por su singular importancia. Koch, uno de los que más intervinieron en su discusión, decía que era imposible el gobierno de uno solo, y que hacía falta un elemento que actuase tanto como elemento revolucionario como freno; veía en el *referéndum* un pilar fundamental en el edificio democrático; al Estado constitucional quería oponer el Estado parlamentario democrático, 'y de ahí que la actuación del pueblo, mediante el *referéndum*, determinase modificaciones importantes en el régimen parlamentario alemán, acentuando su democracia. Basta citar la existencia del Gobierno, del *Beichstag*, del *Beichsrat*, del *Reichswirtschaftsrat*, del Presidente y del *referéndum* popular, para comprender cómo quiso distribuirse el ejercicio de la soberanía en varios órganos, buscando en el equilibrio de unos y otros la moderación en el ejercicio del Poder.

Prusia creo que es la Constitución que, en este punto, contiene mayores novedades. Allí no existe una segunda Cámara como nuestro Senado, mas hay algo digno de mencionarse, el Consejo de Estado, *Staatsrat*, organizado en la sección IV de la Constitución. El Consejo de Estado en Prusia es elegido, no es de nombramiento autoritario; se compone de delegados de las provincias, elegidos por las Dietas provinciales, y es obligatorio que se le tenga al corriente, por el Gobierno, de la marcha de los asuntos públicos. Debe conocer los proyectos de ley presentados a la Dieta; puede emitir por escrito su opinión cuando sea contraria a la del Gobierno; puede tener iniciativa de las leyes, y en ese caso, presentar, por mediación del Consejo de Ministros, los proyectos a la Dieta; ha de ser oído en funciones de carácter administrativo, como, por ejemplo, antes de dictarse los regla-

mentos generales para la aplicación de las leyes, y tiene atribuciones como la de poder ejercer el veto suspensivo para la aplicación de ciertas leyes, y de toda propuesta de gastos que exceda de los que puede proponer el Consejo de Ministros, necesitándose para hacerlos, dé su opinión favorable. He aquí un sistema nuevo, diverso del bicameral puro, para buscar un equilibrio en el ejercicio de la función, y para que ni la Dieta sola, ni el Gobierno, tengan todo el poder, y para que la no existencia de Jefe de Estado esté contrapesada por la necesidad de asentimiento del Consejo de Estado, para toda propuesta de gastos que exceda de los de origen gubernativo. No se limita a esto la Constitución prusiana; admite la iniciativa popular y el *referéndum* y crea otro órgano importante: el Consejo o Comisión de Tres, el Presidente de la Cámara, el del Consejo de Estado y el del Consejo de Ministros, que puede disolver la Dieta. El Presidente del Consejo de Ministros puede defenderse contra un exceso o abuso de poder parlamentario, pero necesita el concurso del Presidente de la misma Dieta, el del Consejo de Estado, para que el conflicto político sea sometido a solución electoral, al ejercicio del derecho de sufragio.

También se ha presentado, como remedio a lo que algunos llaman males del parlamentarismo, la modificación de la duración de las Cámaras y el alterar su sistema de renovación. Desde luego es corriente que sea de distinta duración el Senado y la Cámara popular. Según la Constitución de Irlanda, los Senadores se renuevan por terceras partes y dura el cargo cuatro años; en Francia es también por terceras partes la renovación, y la duración son nueve años, con lo cual se consigue que no coincida la renovación de las dos Cámaras. Hay también quien pretende que sea parcial la renovación de la Cámara popular para evitar los inconvenientes que se señalan en relación con los finales de períodos legislativos: apresuramiento en la labor, preocupación electoral, halago a la masa, etc.; en Francia se discute mucho si la labor que realizan las Cámaras es puramente legislativa o de orden político, y para evitar los cambios radicales que supone una

renovación total, algunos han llegado a proponer también que la renovación sea parcial. Yo no creo que esto remedie los males atribuidos del parlamentarismo, y quizá sea más práctico organizar, como en Irlanda, una Cámara Alta, distinta de la popular en cuanto a duración y a renovación, que sirva de freno al ejercicio del Poder; el ejemplo de Francia, el papel que desempeña en este respecto el Senado, merece tomarse en consideración para serio estudio.

En las Constituciones de la post-guerra, a las que vengo refiriéndome, hallamos el deseo de remediar el exceso de atribuciones de las Cámaras, limitando el derecho de censurar a los gobiernos, buscando así separar las funciones propiamente legislativas y las políticas. No supone esto privar a aquéllas de la labor fiscalizadora, que es seguramente de las principales que llevan a cabo, pero sí buscar que la fiscalización se realice seriamente, que no constituya entorpecimiento de la labor gubernamental y de la legislativa de la propia Cámara y no suponga una mera lucha partidista para la obtención del Poder.

Atendiendo a tal fin, se hallan preceptos conducentes a que quien desee censurar pueda hacerlo; pero no por opinión aislada, sino como coincidencia de un cierto número de representantes que apoyen la interpelación; los votos de censura, que según estas Constituciones llevan en su admisión por la Cámara la retirada del Gobierno o del Ministro, no pueden presentarse por sorpresa, y aunque parece que esto sea función de los reglamentos interiores de la Cámara, sin embargo, varias Constituciones dedican algunos de sus artículos a examinar este aspecto del procedimiento parlamentario, exigiendo *quorum* especial para las interpelaciones, y algunas fijan plazos mínimos al efecto de que transcurran uno o dos días por votación de la Cámara antes de ser discutida una proposición de censura política.

Tampoco creo deber dejar de indicar que se busca remedio a ciertos inconvenientes de actuación parlamentaria, relacionándolos con la existencia o no existencia de las Secretarías parlamen-

tarios (Subsecretarios) y de los Comisarios de gobierno para la discusión de proyectos de ley.

Se dice, no sin razón, que los Ministros no pueden atender debidamente a su función gubernativa sometidos como lo están a la fiscalización en las Cámaras, teniendo que concurrir constantemente a ellas. En el orden práctico es posible que esto sea verdad, y que lo sea menos que la existencia de Secretarios parlamentarios fuera muy conveniente, pues aparte que la duplicidad de Cámaras hace que no siempre el Ministro pueda atender en forma las tareas de ambas, se facilitaría la relación entre Gobierno y Parlamento con el cargo de Subsecretario parlamentario, tomando elementos del tipo inglés y del francés para modificar el puramente administrativo nuestro.

Pero, además, la parte técnica, que tanto preocupa hoy, puede estar atendida y no constituye novedad la existencia de Comisarios de gobierno, como ocurre en la Cámara francesa. Allí, a' discutirse el proyecto de organización del ejército, no lo ha defendido el Ministro de la Guerra, sino el Comisario del Gobierno, que es el que ha llevado la parte técnica, correspondiendo al Gobierno la directriz política. Ni sería difícil sumar asesoramiento técnico a las Comisiones permanentes.

La reforma del procedimiento parlamentario es otra cosa que debe ser atendida en los países donde se ha producido la crisis del funcionamiento del sistema. Muchos de los males que se atribuyen al régimen parlamentario, no son propios de él, sino de una determinada forma de actuar; son elementos accidentales que empeoran la situación. Una reforma del procedimiento parlamentario podría atenuar grandemente muchos de los defectos que se atribuyen a la esencia del régimen.

Quizá en las palabras que pronunciara Poincaré, recordando un célebre discurso suyo muy combatido, sin aceptarlas al pie de la letra, pudiera sintetizarse cuál debiera ser la forma de actuación de este régimen. El decía que el Gobierno debe gobernar, el Parlamento legislar y el Presidente de la República aconsejar, o sea, que establecía funciones distintas para el Gabinete,

para la Cámara y para el Jefe del Estado. Esta diversidad de funciones es digna de ser tomada en cuenta en la misma actuación parlamentaria, en las relaciones de los Ministros con las Cámaras y en las del Jefe del Estado con los otros órganos del Poder.

El tercer aspecto a que me refería el primer día de mi disertación, al examinar los diversos matices de la crisis del constitucionalismo, era el de que había que examinar las Constituciones, no en su aspecto orgánico, sino en el dogmático, en el que se refiere a la definición de los derechos de los ciudadanos.

Hoy se afirma que existe un derecho sobre el Estado mismo, y se llega a decir que hay un derecho sobre las facultades del mismo Poder legislativo. No constituye esto ninguna novedad, pues ya algunas de las teorías de épocas anteriores a la revolución planteaban el problema, y lo cierto es que tras la revolución surge el sistema de declaración de derechos del hombre y del ciudadano en las diversas fórmulas francesa y norteamericana, así como también el sistema de las Constituciones rígidas, que han buscado que, por la mayor dificultad para su reforma, se otorgase mayor garantía para el ciudadano en cuanto a los derechos que se le reconocían. Estos derechos eran el de libertad, el de propiedad, el de seguridad, el de resistencia a la opresión, que figuraba en la Constitución de 1789, y sobre todo existen los principios de la Constitución norteamericana, de la inconstitucionalidad de las leyes y la existencia de jurisdicción para juzgar de ella, lo que también se admite en la Constitución checoslovaca.

Es principio general que la Constitución significa algo más que una ley ordinaria; que el pueblo vea en ella garantía suprema de sus derechos, que ni siquiera el Poder parlamentario pueda ser el que conculque aquellos que están reconocidos por la ley constitucional.

Importante es el hecho legal de haber trasladado del campo del Derecho civil al del Derecho público, y dentro de éste al del Derecho constitucional, normas del Derecho social y obrero, que

se han elevado así a la categoría de preceptos constitucionales.

En la parte dogmática de las nuevas Constituciones hay un principio tan discutido y negado constantemente hasta fines del siglo xix, como el de la responsabilidad civil de la Administración que aparece consignado en dos Constituciones, las de Polonia y Alemania, responsabilidad que incumbe fundamentalmente al Estado o entidad pública por infracción a sus deberes oficiales de los funcionarios, según consigna la Constitución de Weimar. Es decir, que al principio de la irresponsabilidad correlativo al de soberanía política, sustituye el de la responsabilidad civil de Estado, que en cierto modo admitían nuestras leyes de Partida, cuando se trataba de daños con motivo de guerra, que también admitió nuestra ley de 1842 con ocasión de algunos de los ocasionados durante nuestras guerras civiles, y que ahora están bien de relieve en leyes extranjeras que regulan la reparación de los perjuicios sufridos por los ciudadanos, con ocasión de la gran guerra.

El estatuto de funcionarios aparece en el campo del Derecho constitucional; ejemplo, en Austria; estando garantizados constitucionalmente los derechos de los empleados públicos en Alemania.

El carácter social de la propiedad privada resalta en las Constituciones de Servia y Polonia, figurando disposiciones relativas a la propiedad pública en las citadas y en la de Irlanda.

La juventud debe ser protegida contra la explotación, del mismo modo que contra la negligencia física, intelectual o moral, por medio de medidas legales, según precepto constitucional alemán.

Lo económico, esencia de nueva democracia, aparece también como norma constitucional, y así el derecho y el deber de intervenir en las relaciones entre el capital y el trabajo, se encuentra en la Constitución servia, que no es de las más radicales. La organización económica, conforme a principios de justicia para garantizar los derechos del hombre y procurar a todos existencia decorosa desde el punto de vista humano; el

principio fundamental del capítulo V de la Constitución alemana, en la que hay especial mención del Derecho internacional obrero, a pesar de que Alemania no figuraba en la Sociedad de las Naciones. La protección del trabajo figura además en la Constitución de Polonia, en la que se prohíbe el nocturno de la mujer y el adolescente. Preferencia a la legislación de cooperativas, seguros obreros, etc., vemos en la de Servia y en la de Polonia; garantías del derecho a sindicarse, personalidad jurídica de las asociaciones, etc., existe en las Constituciones alemana, servia y checoslovaca.

Pero hay más: preceptos del Derecho privado relativos a organización de la familia, al matrimonio, han sido desplazados de él y han venido al campo del Derecho público, consignando algunas Constituciones disposiciones relacionadas con aquellas materias que se colocan bajo la protección de la Constitución, como el matrimonio, y reconociendo a la maternidad el de la asistencia del Estado.

El problema docente figuraba en las Constituciones anteriores a 1918, pero solamente se abordaba el aspecto jurídico del problema, reservando al Estado la colación de grados o afirmando respecto a la enseñanza primaria su carácter obligatorio. Hoy se afirma el derecho a la enseñanza elemental gratuita en la Constitución irlandesa, y se extiende la obligación del Estado de dar subsidios a los pobres para que no quede terminada la educación de los proletarios en el grado primario. Alemania eleva a precepto constitucional la duración de la primera enseñanza, con carácter obligatorio general, durante ocho años, sin perjuicio de los cursos' de perfeccionamiento, suponiendo que el elemento obrero tiene que concurrir a esos Centros hasta los diez y ocho años, afirmando la gratuidad de la enseñanza y medios de enseñanza.

En suma: los elementos básicos de la organización social y de su aspecto económico, son derechos reconocidos¹ por la ley fundamental del Estado.

Esta exposición, casi a modo de epígrafes, del contenido de

Constituciones de la post-guerra, muestra la evolución profunda operada en el aspecto dogmático del Derecho constitucional, confirmada por el hecho de que en varias de ellas la expropiación aparezca aún respetando la propiedad individual con una extensión no por todos admitida en el campo doctrinal, pero que revela que sus autores han tenido en cuenta que la crisis del constitucionalismo no era únicamente la de un régimen político, sino más honda, de carácter social fundamentalmente, y que si causas económicas habían producido el desequilibrio social, las Constituciones, además de resolver qué forma de Estado, qué organización de los poderes públicos era la más conveniente, tenían que abordar en normas jurídicas fundamentales todo el contenido de los problemas llamados sociales, reconociendo, no tan sólo la libertad puramente política, sino otros aspectos de ella.

Creo, además, que cuando se examinan las causas de la crisis del constitucionalismo, no sólo hemos de examinar estas económicas, sino otras, porque la crisis de civismo que apuntaba nuestro Presidente, y que es una de las más importantes, hay que atribuirle a un exceso de egoísmo en la sociedad, y cuando se habla de la representación de intereses, quizá tenga razón en que lo que se busca es la representación de los egoísmos particulares.

Afirmada la existencia de la crisis del constitucionalismo, no creo que la solución del problema pueda estar simplemente en un cambio de régimen, porque en primer término deberíamos preguntarnos, cuando se examina el problema en relación concreta a determinados países, si el régimen parlamentario o presidencial habían sido en ellos debidamente practicados, y la contestación más exacta sería la negativa. Cuando se busca como remedio el cambio de régimen, no podría todo quedar reducido a cambio formal de una exterioridad orgánica; posiblemente interesaría más buscar, y lograr obtener, el cambio de conducta en el mismo régimen. Además, la forma de Estado, de gobierno, está muy directamente relacionada con modalidades esenciales de ella, y cuando se pretende como remedio el cambio del

régimen parlamentario por el presidencial, quienes lo pretenden sin hablar de cambio de forma de gobierno, tendrán que meditar mucho si esto no sería un peligro para las mismas instituciones fundamentales que se tratan de defender, pues evidentemente resulta que para la práctica de los regímenes mencionados, es esencial la existencia de una determinada forma de gobierno, problema que entre nosotros, en el campo científico, no había siempre sido examinado detenidamente, ya que antes se hablaba de Monarquía o República, pero no tanto de forma parlamentaria, presidencial o directorial, ni de la relación entre unas y otras. Frecuente ha venido siendo en tiempos anteriores decir: régimen presidencial en Repúblicas', los Estados Unidos; régimen presidencial en Monarquía, en Europa, Alemania, y no se puedan comparar identificando ambos sistemas orgánicos, no tan sólo por la diferencia esencial de la Jefatura del Estado, sino por la existencia de aquella figura especial de la Constitución del Imperio alemán, el Canciller, que aunque se conserva la denominación con la nueva ley constitucional alemana, no tiene semejanza con el Canciller imperial y la tiene más con un Presidente del Consejo, aunque no haya identidad, no siendo la figura preponderante que antes, ni Gobierno unipersonal. El régimen presidencial es esencialmente de forma republicana, como el parlamentario es el propio de las Monarquías.

Pensemos en las causas de la crisis, meditemos acerca de ellas para buscar remedios, pensando todos en las obligaciones de carácter social; las circunstancias de ahora son tales, que sólo con una exaltación de los elementos morales, con una disminución de los egoísmos humanos, individuales o de clase, con una afirmación de los deberes sociales, se puede hallar solución al problema.

Para mí es esencial en ciertos países, y quizá en el nuestro más que en otros, atender a la crisis de cultura, porque no dejo de pensar en algunas ocasiones en la relación entre el nivel cultural de los pueblos, la forma de exteriorizarse la crisis política, la crisis social y las soluciones que quieren darse a ellas.

Bien clara, bien definida es la orientación de las reformas constitucionales operadas en los últimos años; algo debe significar y hacer meditar el que en lugar de perder terreno, se ha afirmado, con modificaciones, sí, pero subsistiendo el régimen parlamentario, que las instituciones democráticas se han extendido, y allí donde, como en la Gran Bretaña, el régimen era típico, modelo puro, se han salvado sin graves conmociones crisis políticas muy profundas.

Y nada más, porque me he extendido con demasía. Sólo me resta testimoniar mi reconocimiento a los señores Académicos por la benévola y constante atención con que me han escuchado, y desear que otros, con más autoridad que yo, examinen las múltiples modalidades de problema tan fundamental.

Sesión del martes 11 de Marzo de 1924.

El Sr. Vizconde de Eza leyó el trabajo siguiente:

SUMARIO

- I. Verdadero alcance de la crisis del Parlamentarismo. — Fecha lejana de su iniciación. — Remedios buscados desde hace años. — Fortalecimiento del Poder ejecutivo. — Reintegración del Legislativo a su cometido propio.
- II. Examen del juicio de Gustavo Le Bon. — Caracteres comunes a los diversos sistemas políticos. — Juicio sobre las *élites*. — Influencia de otros factores de orden económico. — Crítica del sentir de Le Bon.
- III. El secreto radica en la conducta. — La Etica como único programa político. — Análisis de las instituciones seculares españolas. — Ninguna reforma formulista o externa aportaría mejora ni remedio. — Este se encuentra en la vida ciudadana interna e intensa.

I

En medio de todo el actual movimiento contra el *régimen parlamentario*, más que la necesidad de su desaparición para ser sustituido por otra forma de Gobierno, lo que irrita y exaspera es aquello que Layret llama "la omnipotencia del Poder legislativo y sus peligros". Puestos a buscar ahora una forma de Gobierno que reemplace a la Constitución existente en todos los

países, sería muy difícil de hallar organización alguna política que no tuviera otros defectos tan graves como los que cabe imputar al régimen parlamentario, y que no nos llevara, en corto período de tiempo, a censurar, con idéntica acrimonia, los vicios y corruptelas a que el nuevo régimen habría seguramente de dar lugar. Por eso yo me doy a sospechar que lo práctico y lo positivo sería buscar entre todos un medio de corregir lo que haya de nocivo en lo actual, concretándonos a medidas de buen sentido que suelen ser mucho más transformadoras que las revolucionarias y extremistas.

Suman ya décadas los años transcurridos desde que se ha empezado a criticar el régimen parlamentario. Lo que hay es que al salir de la guerra mundial, entre tantas desdichas y calamidades, se han querido buscar hombres, instituciones o estructuras a quienes achacar la culpa de las penalidades sufridas, así como de los obstáculos para remediarlas rápidamente; y lo mismo que en la esfera privada cada cual protesta de lo que tiene, o sea, el célibe, de su soledad; el casado, del matrimonio; el padre, de los hijos; el empleado, de su oficina, y hasta el rico, de sus preocupaciones de buen administrador, en la vida pública todos nos revolvemos contra lo que no pasa de ser la forma externa o el recipiente que recoge cuanto hay de pasional, de febril, de inquieto y de perturbador o de egoísta dentro de cada uno de nosotros, y doblemente en la entraña de la sociedad en que nos ha tocado vivir.

Cité el nombre de Henry Layret, y la prueba de que no son de hoy esas quejas acerbas contra la complexión política que nos envuelve, es que su libro *Le Président de la République*, publicado en 1913 (París, Colin), vino después de otros tres escalonados anteriormente en que ya nos describía áticamente *Le República y los politicastros*, *La tiranía de los politicastros* y *Las tirantas ridiculas* (1). Así que ocurre con el Parlamento lo

(1) Posteriormente ha publicado en 1919 otro bajo el título *Le Gouvernement et le Parlement* (París, Alean). Es ampliación del que comento en el texto con más precisión en el resumen de reformas.

que con todas las instituciones a través de la Historia, o sea, que desde que nacen ya tienen detractores, porque como ellas son el fruto de una protesta o reacción contra un sistema anterior que resultó fallido, cuentan ya, desde que se establecen, con la oposición de los derrocados y de los que desde la primera hora se consideran como preteridos. Y si a esto se añade que el régimen, como obra humana, ofrece siempre multitud de puntos débiles de ataque, y que además ocurre, como en el caso del régimen parlamentario, que ha coincidido con la exaltación de la época industrial y mercantil, en la que tanta actividad nerviosa y tanta inquietud bastarda se ha incubado, es natural que ese régimen resulte pequeño en sus dimensiones para contener la moderna avalancha de aluviones, no siempre limpios ni claros en su corriente, y cuyas aguas acontece en ocasiones que llevan gérmenes o virus de ponzoña y de envenenamiento.

Layret quiere determinar la función, los derechos y los deberes del Presidente de la República, o sea, que su libro del año 13 es un precursor de la doctrina, hoy tan en boga, consistente en dotar al Jefe del Estado de una intervención personal y de una función directora dentro del régimen político. Desde su primera página se pregunta si el Presidente de la República posee prerrogativas ilusorias o efectivas. Reconoce después que lamentables concesiones han transformado la separación de los Poderes (que es la condición fundamental del sistema parlamentario) en una inextricable confusión. Los comitentes — dice — se han convertido en los dueños. Entre el Poder judicial subordinado y el Poder ejecutivo sumiso, el Poder legislativo reína omnipotente. Y ante la usurpación del Legislativo y la abdicación del Ejecutivo, el equilibrio social se ha desnivelado, y de aquí ha seguido la rotura de los resortes del mecanismo gubernamental. Y, sin embargo, cuanto más poderosa es una República, más necesidad hay de que su Gobierno esté perfectamente regulado y fortalecido, pues que de lo contrario, la disciplina social se relaja y cae en manos de los peores instintos. De aquí deduce que lo que la opinión quiere hoy es un Presidente de la República que no

se conduzca ni como paralítico ni como parásito, sino que, por el contrario, use de sus derechos y obre como un verdadero Jefe de Estado. Parte de la máxima de Montesquieu de que es preciso que por la disposición de las cosas el Poder detenga al Poder, y enumera después todos los derechos que la Constitución francesa otorga como facultades suyas al Presidente de la República. Al leer esa lista de trece puntos, todos los cuales equivalen en gran medida a los que en el régimen monárquico constitucional se asignan a los reyes, se ve que, en efecto, de usar de ellos el Presidente discreta y oportunamente, no cabría decir con Weiss que "el principio fundamental de la Constitución es o debe de ser que el Presidente se dedique a la caza y no gobierne". Debería también rectificarse el concepto de los que entienden que el Presidente de la República no es más que un maestro de ceremonias. Si el Presidente ejerciera el más insignificante de sus derechos, en el acto se levantaría una gran parte de la opinión llamándole tirano. Por el contrario, hay muchos que están convencidos de que es en absoluto impotente para su función, y esta divergencia de puntos de vista constituye el estudio de Layret, el cual, desde que se asoma al problema, ya sospecha que "el legislador de 1875, al determinar los poderes del Presidente, los ha consignado todos en la Constitución, pero omitiendo solamente la manera de servirse de ellos".

Considerado el Presidente como el guardián de la Constitución, y analizando lo que haya de cierto en el concepto de su irresponsabilidad, así como en su elección de los ministros y en los deberes y derechos para con éstos, no menos que en la obligación de sanción de la obra ministerial, se ve claramente, al través de todas las páginas de Layret, que en teoría cabe perfectamente delinear una figura de Jefe de Estado que intervenga personalmente en la gobernación del país; pero en la práctica, es no menos cierto que la pretendida emancipación del Presidente, para que sin necesidad de facultades nuevas, por ser suficientes las consignadas en la Constitución, se estableciera al menos la costumbre de que hiciera uso de esas atribuciones que

constitucionalmente le están conferidas, nos llevaría en brevísimo tiempo a que el Presidente de la República no pasara de ser lo que hoy es un Presidente del Consejo de Ministros, que oscilaría con los mismos vaivenes de la política y que sometería la alta magistratura del Estado a una completa inconsistencia.

El problema, por consiguiente, consiste en buscar entre todos la forma de restringir lo que haya de excesivo en la omnipotencia del Poder legislativo, reintegrándole en su verdadera función y suprimiendo, por tanto, las causas que hoy existen de invasión de ese Poder sobre los demás. Con razón dice Layret en la página 100 de su libro que en ninguno de sus artículos habla la Constitución de la supremacía del Poder legislativo, ni de su omnipotencia, ni de su preponderancia. Los elegidos son delegados por la nación para legislar y no para gobernar. No tienen por misión ni esclavizarse ni esclavizar a nadie, sino colaborar en la gestión general de los asuntos públicos, de acuerdo con el Poder ejecutivo, que es el único depositario de la autoridad. De suerte que, fuera de estas reglas, en cuanto se identifiquen lo ejecutivo y lo legislativo, habrá confusión y usurpación. Y si esto es así, ¿en qué consiste que se haya roto el equilibrio hasta el punto de que el Ejecutivo no sea ya, lo mismo que el Judicial, otra cosa que una dependencia del Legislativo? Ello se debe, a juicio de Layret, a que el sistema parlamentario se ha falseado por completo, haciendo de una parte — que es la Cámara — el todo, que es el Gobierno. Sistemáticamente, el Parlamento, sin el menor recato, se ha considerado como la soberanía nacional misma y ha absorbido el Poder de todos los órganos del Estado, san que el Poder ejecutivo ni el Poder presidencial hayan tenido coraje para resistir ni gesto alguno para defenderse. Claro es — diré por mi cuenta — que en la resistencia, como en la defensa, hubiera sido preciso hallarse asistidos de un concurso de opinión que no se ha manifestado durante toda la implantación y desarrollo del régimen parlamentario al través del siglo xix. Se salía de un

régimen absoluto. Se preconizaba la soberanía del pueblo. Este elegía sus mandatarios, y por el recelo o la desconfianza hacia lo extinguido, la Cámara cuidaba de fiscalizar, a la vez que vigilaba todo lo que fuera restricción de su soberanía. Es decir, que por miedo a incurrir en las relajaciones de antaño, iba el Parlamento poco a poco absorbiendo las funciones todas del Poder. Y como los gobernantes no podían ser elegidos en otra parte sino en el Parlamento mismo, no ya porque éste se había proclamado soberano, sino porque incluso materialmente allí es donde se congregaban las inteligencias superiores y expertas y en donde se organizaban las fuerzas políticas, era, no ya natural, sino forzoso e ineludible, que lo mismo que en el régimen absoluto acontecía en la Cámara regia o en los despachos de los cancilleres y privados, donde se laboraba cuanto a la vida del Estado atañía, el nuevo local en donde esa vida había de refugiarse para ser confeccionada, tenía que ser el Parlamento, porque no había otro lugar.

Y si esto justifica o explica el origen, mucho mejor se comprende el funcionamiento abusivo subsiguiente, por cuanto ya se sabe que es la opinión del país la que va a buscar siempre al que manda y la que adula a quien otorga las mercedes o los favores. Y encajaba, por consiguiente, de modo admirable dentro de la propia naturaleza humana, que el régimen parlamentario, por el órgano de sus Cámaras, viniera a ser quien imprimiera el sello a toda la vida de la sociedad. Posteriormente han ido surgiendo y se han palpado los inconvenientes de ese sistema, y muy lógico es que todos nos preocupemos de corregir, pero no olvidándonos de que cuanto ha sucedido es muy natural, y que sólo con las reglas de un raciocinio realista al lado, podremos sortear dificultades y remediar defectos.

Por esto, pienso con Layret que podrá reintegrarse al Ejecutivo en su personalidad y su autoridad volviendo a la verdad constitucional, al justo sistema representativo, porque el Gobierno actual no es otra cosa que el régimen denominado por Cormenin *la gouvemocratie parlementaire*. En una gran de-

mocracia, la nación no es libre, según frase de Benjamín Constant, sino cuando los diputados tienen un freno. Hoy el Parlamento lo es todo y la nación no es nada; pero recordemos que ya Montesquieu anunciaba que Inglaterra perdería su libertad y perecería cuando el Poder legislativo fuera más corrompido que el ejecutivo. Y Herbert Spencer ha formulado que la función del liberalismo, después de haber consistido en poner un límite a los poderes de los reyes, debiera consistir ahora en poner un límite a los poderes de los Parlamentos. Esto, tengo para mí, que no ocurrirá nunca a través de leyes, sino de conductas, de actuaciones y de procedimientos que lleven a todos al restablecimiento de la dignidad, del decoro, del prestigio y del respeto, palabras que no dependen de un texto constitucional, sino de una disciplina moral que cada uno se imponga.

II

Gustavo Le Bon, que en el pasado otoño nos dio en el libro *Le déséquilibre du monde* sus últimas y más penetrantes consideraciones respecto de los problemas hoy planteados en las naciones modernas, ha condensado poco después en un artículo de ¹*Los Anales* su pensamiento acerca de lo que llama "la politique moderne, les minorités et les élites". Para filósofo tan respetado, "no merecen la calificación de ciencia política las disertaciones acerca del valor de los diversos sistemas de Gobierno: monarquía, democracia, socialismo, etc., pues que esas discusiones carecen, de interés cuando se sabe que ningún régimen político encierra virtud alguna por sí mismo, así como que los pueblos no eligen sus instituciones, de la misma manera que no eligen su clima. Aceptan simplemente aquellos más en relación con su mentalidad, con sus creencias y con sus necesidades de momento. De aquí que la revolución más sangrienta no haga sino cambiar las formas exteriores de las cosas".

Claro está que en las palabras transcritas hay mucho de

genial y no poco de impresionista; pero una vez pasado el influjo de la autoridad de quien las dice, cabría replicar que no es tan grande el fatalismo que pesa sobre los pueblos, toda vez que incluso hasta en el orden físico consigue el hombre modificar las condiciones del ambiente que le rodea, cuanto más aquellas que afectan a su vida moral y psíquica. Y si las formas de Gobierno dependen de la mentalidad, de las creencias o de las necesidades momentáneas, evidente es que todo esto forma un conjunto, con sus raíces en el pasado, con sus antecedentes» en la tradición, pero que por lo mismo constituye la obra continua de las generaciones que han ido incorporando a la vida de todo un pueblo la perseverancia en una acción a la que la voluntad, el pensamiento y el esfuerzo libre en tan gran medida contribuyen.

Igualmente hay que calificar de exagerada la frase de que las revoluciones no cambian sino la forma externa de las cosas, pues que si con esto se quiere decir que en el hombre se dan perennemente pasiones y hábitos que no se destruyen con una revolución, no es menos cierto que las transformaciones que éstas originan han contribuido—y la Historia lo proclama en cada uno de sus capítulos— a modelar nuevas concepciones e incluso nuevas conciencias en el hombre, que es todo lo más íntimo e interno que cabe imaginar. Pero el autor continúa preguntándose si es posible formular leyes» generales que atribuyan caracteres comunes a los diversos sistemas políticos que los pueblos han conocido, y avanza a resumirlas en las fórmulas siguientes: 1.^a Cualquiera que pueda ser el régimen político de un pueblo, burocrático, monárquico, democrático o socialista, el Poder es ejercido siempre por una pequeña minoría; 2.^a La minoría que gobierna a un pueblo no está sacada ordinariamente de su *élite* intelectual; 3.^a La *élite* intelectual de una Nación determina su grandeza, pero obra mucho más sobre la evolución futura de estas naciones que sobre su estado presente.

Al desenvolver su pensamiento dice Le Bon que si las *élites*,

aunque forman la vida de los pueblos, no los gobiernan, ello es debido a que se encuentran demasiado alejadas de las multitudes por el pensamiento y no hablan, sino en apariencia, el mismo lenguaje, por lo cual no sabrían hacerse comprender de aquéllas. El vocabulario de los laboratorios en donde se crean los descubrimientos; el de los talleres, donde nacen las maravillas del arte; el de los gabinetes de trabajo, en donde se cincelan los pensamientos llamados en ocasiones a orientar una época, todas estas lenguas diversas, pero siempre superiores, no sabrían encontrar eco en el alma de las multitudes. Los sufragios no van a los espíritus que hablan lenguaje inaccesible. Tampoco sería, por otra parte, de desear que los pueblos fueran conducidos por sus *élites* intelectuales. El areópago de los sabios, soñado por Augusto Comte, gobernaría muy mal. El miedo de las responsabilidades, la indecisión, la ausencia de iniciativas, serían las características de semejante asamblea. El hombre muy intelectualizado que percibe las infinitas posibilidades que el acontecimiento más insignificante puede suponer o acarrear, no acertaría a obrar rápidamente. Su decisión es lenta, en tanto que el desarrollo rápido de los acontecimientos diarios necesita decisiones inmediatas. Pero si sería peligroso para un pueblo estar políticamente gobernado por su *élite* (aunque ésta se compusiera de hombres como Descartes, Corneille y Pascal), todavía sería más funesto verse sometido a asambleas de incultos o de mediotellectuales, ambiciosos y descontentos. El mundo antiguo y el mundo moderno han conocido asambleas de esa clase, y siempre se han mostrado tan incapaces para comprender los acontecimientos como para dirigirlos. La última experiencia hecha en Rusia es característica sobre este particular, y basta oír las prodigiosas proposiciones aplaudidas en cierto Congreso de pedagogos o de maestros, para ver las aberraciones a que un juicio inferior puede conducir a espíritus a los que una media cultura hace extraños a toda realidad. Afortunadamente, las democracias permanecen todavía gobernadas por hombres de inteligencia media y de buen sentido co-

riente, y éstos serían suficientes por sí mismos si el miedo de los electores no les condujera a menudo a votar leyes restrictivas, que, violando todas las necesidades económicas, sólo sirven para acrecentar los males que pretenden curar. Hay, sin embargo, que guardarse de someter a una crítica demasiado viva las asambleas representativas salidas de la evolución democrática moderna. Gracias a la autoridad mística, atribuida al número, estas asambleas conservan los últimos vestigios de autoridad todavía respetados, y en cuanto ellas desaparezcan, la anarquía y el bajo despotismo crecerán fatalmente. Así ocurrió siempre en el curso de la Historia, Jamás pueblo alguno vivió sin una autoridad aceptada. Los griegos del mundo antiguo hicieron a su costa la experiencia, pues que no queriendo admitir un día disciplina alguna, se vieron obligados a sufrir la servidumbre. Ello es debido, en efecto, a que el principio de autoridad, esté representado por un jefe, una casta, o simplemente por un Código, constituye el solo medio descubierto para refrenar en el hombre los primitivos instintos que harían imposible toda civilización. La anarquía, con sus violencias, sus crímenes y sus expoliaciones, es simplemente la liberación de los frenos que contienen los instintos ancestrales. Recientemente se ha visto en Italia los peligros que amenazan a un país en el cual los últimos vestigios de autoridad (todavía aceptada por los demócratas) se pierde. Ante un Parlamento impotente y una autoridad real más impotente todavía, las devastaciones y las matanzas crecían rápidamente. La ruina del país hubiera sido cierta si un grupo de hombres valientes conducidos por un jefe enérgico no hubiera logrado expulsar todos los elementos de desorden contra los cuales el Parlamento y el Gobierno carecían de fuerza, Pero si expedientes transitorios como el *fascismo* se muestran eficaces, su acción no es duradera, La fuerza puede establecer la disciplina, pero esta disciplina no persiste sino después de haber encarnado en las almas, y esto no es la obra de un día.

Después habla Le Bon de la influencia que hoy tienen otros

factores de orden económico distintos de las fuerzas políticas que hasta ahora pesaron en la gobernación de los pueblos. Por eso nos dice que los pueblos que poseen grandes cantidades de hulla, o de su equivalente el petróleo, tienen por ese solo hecho una superioridad económica y política inmensa sobre aquellos otros a los que la naturaleza dotó de menos elementos de producción. De aquí que afirme que la política moderna deriva de la posesión de los generadores de fuerza motriz nuevos. No obstante lo cual, sería exagerado decir que el hombre de Estado debe sufrir esta fatalidad económica sin poder sustraerse a su influjo. El arte de gobernar consiste hoy en disociar las fatalidades que arrastran al mundo, o, cuando menos, en utilizarlas. Así se imitará a los ingenieros que transforman en electricidad bienhechora la fuerza de los torrentes, considerados antaño como un mal devastador. De lo dicho concluye nuestro autor que la solución de los grandes problemas modernos está muy por encima de las capacidades colectivas, y de aquí que debiera fatalmente ocurrir que en todos los países importantes, en especial Inglaterra, Francia e Italia, los primeros ministros ejerzan un poder absoluto igual al de los antiguos reyes, a pesar de que ninguna Constitución haya recogido esta evolución novísima. En teoría, el Poder pertenece siempre a los Parlamentos, puesto que tienen el derecho de derribar a los ministros; pero en la práctica el primer ministro es el verdadero dueño, y los otros ministros, que hasta hace poco tiempo eran sus colegas, se han convertido en unos subordinados sin prestigio, rara vez consultados. Esta evolución de las instituciones democráticas, es seguramente una necesidad política, toda vez que la observamos por doquier. Nadie se preocupa hoy de la opinión de los reyes ni de la de los jefes de Estado. Únicamente los primeros ministros son escuchados. Cuando hablan, el universo entero se halla atento y pendiente de sus palabras, y todos los periódicos reproducen sus más pequeños discursos.

Esta evolución en la política es análoga a la operada durante la guerra en el mando de los Ejércitos. Dirigidos primero por

Consejos de guerra o por Conferencias interaliadas, dominados por las ineertidumbres características de los poderes colectivos, aquéllos no supieron obtener más que fracasos. La victoria apareció tan sólo el día en que un pensamiento único vino a reemplazar a las ineertidumbres colectivas. Sin duda alguna, el mundo ha entrado en una fase en la que las fuerzas colectivas juegan un gran papel. Pero en política, como en todas las demás esferas, las fuerzas colectivas permanecen ciegas y desordenadas, si no se hallan orientadas por un pensamiento firme, capaz de iniciativas o de decisiones.

Estas verdades se desprenden de los datos psicológicos inherentes a la naturaleza del hombre, y que, por consiguiente, o^j pueden cambiar. Cuando, después de largos años de reflexiones y de experiencias, los socialistas concluyan por comprenderlas, dejará de existir el socialismo.

Tuve gusto y cuidado en citar extensamente a este autor por su prestigio, no menos que por la genialidad de todos sus pensamientos. No creo que fuese difícil la tarea de encontrar más de una contradicción entre ese cúmulo enorme de trazos o de frases que impresionan, y en ocasiones fascinan; mas, en su propia exageración o rotundez, encierran la causa de su debilidad. Todo lo que Le Bon nos dice es cierto, y, sin embargo, nada de ello puede tomarse como una regla absoluta de política. Evidentemente que las clases intelectuales viven apartadas del pueblo y demasiado abstraídas en sus laboratorios o en sus recintos de trabajo. Igualmente es cierto que el miedo de las responsabilidades pone indecisión en más de un ánimo apto para discurrir, pero débil para resolver. Sin embargo, las clases directoras intelectuales no cumplen sólo (lo cual ya sería mucho en los pueblos modernos) el cometido de lanzar ideas o de preparar el porvenir, sino que influyen directa y personalmente en los propios acontecimientos que los rodean y circundan. Si Le Bon se concretara a decir que en toda democracia se requieren las clases altas de la inteligencia y del saber, y que de éstas se extrae en una parte el número de los que luego se aplican al

arte del Gobierno, diría algo más vulgar, pero tal vez, por lo mismo, más sensato, pues que esos hombres de inteligencia y de capacidad media, a quienes dice que por fortuna está hoy confiado el Gobierno de los pueblos, salen, en su mayoría, de las propias clases intelectuales y a ellas pertenecen, sin perder con las mismas el menor vínculo ni contacto. Salvo el investigador o el sabio de laboratorio o de clínica, no se puede negar que lo más selecto y escogido de los hombres políticos en todas las naciones, forman a la vez parte de todos los centros de cultura o Academias de la misma nación a que pertenecen. Sin citar pueblos ni nombres, y con sólo mirar en nuestro derredor, veremos que no sólo no son distintas, sino que se funden a maravilla en una misma persona, las capacidades del filósofo, del historiador o del literato, no menos que las del matemático o del médico, con las del político que ha adquirido una cultura que le eleva a esferas superiores de la inteligencia, desde las cuales puede atalayar la vida de su pueblo y ejercer acción de presente e intensa en la gobernación del mismo. De aquí arranca la autoridad o el presitigio de que disfrutan, y la prueba es que, cuando en los momentos de conmoción o de desvarío a que toda nación es siempre dada, se buscan nuevos hombres (a veces porque cansa ya oír hablar siempre de los antiguos), no es tan fácil encontrar los sustitutos, y se echa de ver que el país se compone de medianías o de especialistas practicantes que no pueden salir de su profesión por no tener horizonte más amplio, o de unos pocos abstraídos que no son de los que, según Le Bon, lanzan ideas para el día de mañana, sino que están todavía en el primer período de elaboración de esas ideas mismas que primero tienen que ser engendradas para pasar después a ser difundidas. Así, pues, las asambleas o parlamentos, para gozar del respeto de sus conciudadanos, necesitan hallarse revestidas de una superioridad de cultura a la vez, y sobre todo, que de una excelsitud moral. Cuando estos requisitos no se dan, viene el desequilibrio y la ruptura de la vida normal de la mecánica política. Y es preciso volver a restablecer el ascendiente

e influjo de aquellos llamados a gobernar para que al través de cada crisis y mediante la debida eliminación de las toxinas, de que toda enfermedad deja siempre tanto rastro, venga una depuración del organismo en la que la sangre adquiriera nuevos elementos de energía y el cerebro vuelva a regarse en la plenitud del funcionamiento de todo el sistema venoso que le nutre. Y ese sistema venoso se compone de multitud de canales y de ramificaciones de los mismos, siendo a mi juicio erróneo el concepto de que los tiempos nos llevan a un predominio personal de los primeros ministros en cada país. A mi juicio, es todo lo contrario.

En primer lugar Le Bou, para generalizar su teoría, sólo no3 habla de tres pueblos, y hay otras muchas naciones en el mundo, alguna de tanta importancia, como pueden serlo Inglaterra, Francia o Italia. Pero aun dentro de estas mismas, es, a mi entender, un espejismo, una manifestación externa, un reflejo no más, el hecho de que nos aparezca un primer ministro como absorbiendo todas las facultades de Gobierno; y así, por mucho que parezca el absolutismo o sello personal de un Poincaré, por ejemplo, en Francia, lo cierto es que únicamente cuando ese primer ministro, quienquiera que sea, encarna, recoge, interpreta y expresa un sentir nacional, es cuando se crece y agiganta su figura, hasta parecemos como la única de su país. Necesita ese primer ministro percibir el latido de la nación que gobierna, sintetizar las aspiraciones que en un momento puedan moverla y ser un portavoz resuelto, enérgico, viril y brillante, ciertamente, pero un portavoz no más de aquello que el pueblo— incluso a veces sin acertar a expresarlo — siente palpitar dentro de sí.

De aquí que la fuerza de un primer ministro radique y se engendre no más que en el apoyo unánime y en el concurso resuelto que le preste el país sometido a su guía. La prueba es que cuando un primer ministro como Briand, bienquisto y rodeado de no pocas ayudas o aplausos, tuvo, por exceso de debilidad, o por falta de conocimiento de su adversario, que transigir, o,

cuando menos, esperar las resoluciones del primer ministro inglés, se vio en el acto desprovisto de la asistencia de la Francia entera. Y no fué sólo un acto de autoridad o de energía de Millerand lo que le destituyó del cargo de Jefe del Gobierno, sino que Millerand recogió en aquel instante el anhelo total de los franceses que no querían ya soportar ni un día más las dilaciones o excusas de Lloyd George. Radicaba, por consiguiente, en aquel momento la energía de Millerand en la Francia entera; como después la tenacidad y la perseverancia de un Poincaré, no fueron sino la expresión más genuina de la resuelta voluntad de Francia de ser indemnizada de las pérdidas que la guerra le causó, lo cual no obsta para que en la política interior se dijera ya que Poincaré no es el hombre que ha de hacer la reforma financiera y administrativa de Francia.

Y otra prueba se tiene juzgando la política de Lloyd George. Un hombre más autoritario y de condiciones personales y políticas más adecuadas para trastornar a sus contrarios, desvanecerlos y despistarlos, es difícil de encontrar. Durante unos años su prestigio fué grande y todos repetíamos de coro que después del quinquenio de la guerra, el solo ministro que había conseguido mantenerse incólume era él, a pesar de que tantos Gobiernos y tantos jefes de Gabinete se había tragado la guerra durante sus cinco años de duración. Y sin embargo, de repente, cuando nada podía hacerlo prever en la superficie de las cosas, Lloyd George cayó, y no por otra cosa sino porque el pueblo inglés, obedeciendo a sentimientos análogos a los de Francia, pero llegando a conclusiones distintas, se veía ante una crisis económica producida por la guerra y que su primer ministro no acertaba a dominar, con lo cual se divorció de la opinión pública y su caída fué inminente.

Todo esto acredita lo mucho que hay de liviano en ese pensamiento de Le Bon, respecto a que el primer ministro sea hoy el verdadero-dueño de cada país. Es dueño en tanto que sabe hacer vibrar un sentimiento nacional, encauzarlo y ponerlo en condiciones de que se expanda, recogéndolo en sus manos para

agitarlo y agrandarlos mediante las serenas y firmes concepciones de su cerebro. Pero no más. Y precisamente hogaño esa ceguera de las fuerzas colectivas va curándose ya de sus caratatas, si por acaso las padece, porque cada vez son mayores y más educadas las manifestaciones de intervención en la vida pública de hombres como de entidades que antes permanecieron apartadas o ignorantes de la misma. Y de aquí que la afirmación de que los ministros no sean hoy más que meros subordinados del Jefe del Gobierno, es cosa que donde exista o donde haya podido existir, sólo conduce a la desaparición del Gobierno que de ese mal padezca; porque para ejercer ese dominio tan personal y privativo hacen falta condiciones muy difíciles de encontrar en casi todos los pueblos y desde luego en el nuestro, absolutamente imposible.

No cito casos ni ejemplos que avaloren documentalmente mi aserto. Memoria tienen cuantos me escuchan, y acontecimientos muy recientes les harán comprender que en la multiplicidad y difusión de los servicios, como de las misiones atribuidas hoy a los Gobiernos, en cuanto éstos son algo de lo que ya se dijera del Código de Napoleón, o sea, un gigante, que era el Estado, rodeado de enanos, que eran los individuos, sin órganos de relación o enlace entre éstos y aquél, la ruptura es inevitable y el desconcierto doloroso. Pues eso cabe decir en política. Un gigante rodeado de enanos, no es sino un espectáculo propio para las exhibiciones de feria, o de circo; pero en la vida real los fenómenos contra naturaleza no producen beneficio alguno, y es la media proporcional, así como la igualdad o equivalencia de facultades, la que puede conducirnos al buen gobierno.

Yo, por consiguiente, después de recrearme con la lectura de autor tan punzante como Le Bon, que al deleitar mueve a no pocas meditaciones, procuro librarme de su influjo seductor para seguir viviendo en la realidad de la vida cotidiana; y por esto, desconfío y temo todo cuanto suponga el predominio o la supremacía de un hombre solo. Recuerdo que en un viaje mío, con carácter oficial, a Alicante, tuve el honor de ser acompañado por el llorado D. José Canalejas. Hube yo de intervenir en las discu-

siones del Congreso de Agricultura que allí me llevó y que duró cinco días. En la sesión de clausura el ilustre Canalejas, honrándome una vez más con aquel afecto bondadoso, propio del maestro para con el discípulo, decía, refiriéndose a los problemas agrosociales y aludiendo a mi pobre persona, que ya se había encontrado el hombre que en España se necesitaba. Yo, al hablar después de él, únicamente por la representación de Gobierno que ostentaba, hube de rectificarle diciendo que mi ambición era mucho mayor porque yo no me contentaba con un solo hombre, sino que aspiraba a que en España hubiera tantos hombres como fuera el número de españoles inscriptos en los censos de la ciudadanía.

III

Se nos habla por todos de programas. Pero ¿de qué pueden servir éstos sin las conductas? Las ideas surgen, se condensan y llega un momento a través de la Historia en que forman un estado de opinión que apetece implantarlas; pero ellas se irían infiltrando hasta modificar por completo cualquier estructura política, si no hubiera otro factor que es el original y el causante de todas las revoluciones, a saber: las censuras y recriminaciones que esa opinión llegue a dirigir a los que, en el momento de que se trate, rijan los destinos de una colectividad.

No es el momento de apoyar tamaño aserto en la Historia, porque ésta nos es a todos bien conocida; pero evidentemente, lo mismo en la época antigua, que al través de toda la Edad Media y desde luego en la moderna, y en nuestros mismos tiempos, si los gobernantes, llámense caudillos, cónsuljes, cesares, señores, reyes, cancilleres, privados, o parlamentos, no hubieran abusado de su poder, no habrían dado pábulo a todo lo que contra ellos se congregara en cada una de las etapas o de los momentos recorridos por la humanidad.

Mucha es la fuerza de expansión de las ideas y enorme su

ímpetu arrollador, pero siempre se han hallado contenidas y aplacadas ante cualquier gobernante serio, moral y desinteresado. Cuando la atmósfera se entenebrece, al juzgar de cualquier valido, familia, casta o tertulia, es cuando la violencia contra la ley surge y avasalla. Por esto, debiéramos ante todo preocuparnos de la moral política, porque con ella es difícil que haya régimen de Gobierno malo; mas si ella falta, será baldío todo el trabajo que pongamos en discurrir las nuevas y hacederas formas de Gobierno que los pueblos hayan de dictarse.

La ética como procedimiento, es, no ya el mejor, sino el único programa político a proclamar. La selección, como su consecuencia primera y obligada, habrá de constituir el prolegómeno de toda actuación. Así discurría D. Francisco Silvela, y a sus enseñanzas me atuve de continuo. Ellas reverdecen al presente cuando observo la actualidad que conservan sus discursos y escritos que la piedad filial viene recogiendo en volúmenes excepcionales, el último de los cuales, que es el tercero, se nutre de una serie de estudios que acreditan lo delicado de su espíritu y educan el de quien sabe paladear esas exquisiteces. Con el *Ensayo de una historia de las ideas éticas en España* concluye el volumen, y también puede decirse que terminó la vida pública de Silvela, queriendo sin duda con ello demostrar que esa idea del bien, alcanzado mediante la rectitud en el obrar y la nobleza en el discurrir, es el código que el hombre tiene que aprender para conducirse siempre correctamente. De aquí que ni me exaspere al presenciar los defectos y errores del régimen político actual, ni me ilusione con ninguna de las reformas que se nos proponen, pues que siempre se me ocurre preguntar a los propagadores de constituciones nuevas: ¿Reformasteis al hombre? Por muchas vueltas que demos al problema, y por numerosas que sean las soluciones que se propongan, será difícil que deje ninguna de tener precedentes en nuestra Historia. Es para mí — y valga el ejemplo — todo lo que concierne a la Justicia, lo más fundamental en la organización social, porque veo en el magistrado el amparo más seguro, el guardador más fiel, el sos-

ten más enhiesto de los derechos que afectan a la honra, a la propiedad y a la vida de todo ciudadano.

Pues bien, ¿inventaremos nada que semeje a esa institución del Justicia mayor de Aragón, que tan pocos recuerdan al presente? Léanse en el tomo VI de la *Historia de la Legislación*, de Marichalar y Manrique, los cinco capítulos de la sección quinta dedicados a analizar minuciosamente todo lo que a esa institución venerada afecta, comenzando por sus definiciones y por su antigüedad; siguiendo por sus auxiliares, estudiando sus responsabilidades y sus atribuciones, tanto políticas como civiles, hasta llegar a sus propias épocas de decadencia. Se nos aturde las oídos con la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. ¿Y qué es sino algo muy parecido, en no pocas de sus manifestaciones, a ese Justicia que tanto ganaríamos si pudiéramos restablecer hoy en España? Pero sería sobre la base de su independencia más absoluta, porque cuando la perdió dejó de ser lo que antes representara dentro del derecho y de las libertades públicas de Aragón. Luego no es la institución, sino los hombres que han de desempeñarla y los Gobiernos que han de sostenerla, los que, al adulterarla, la humillan y escarnecen.

Lo mismo podríamos aseverar de todo lo que quepa discurrir acerca de la organización política. Gran conmoción produjo en su época la Constitución redactada por las Cortes de Cádiz. Se creía que aquello constituía una novedad tan grande que equivalía a abrir ante España las puertas del infierno, porque no pocos creían que el caso era incluso de condenación para la otra vida. Y, sin embargo, en esa misma *Historia de la Legislación*, antes citada, en su tomo IX, página 583 y siguientes, se nos demuestra que todos los capítulos de la Constitución del año 12, tienen su antecedente y su arraigo en un abolengo puro y castizamente español. La soberanía de la nación arranca de la Monarquía gótica y no se interrumpe hasta la desaparición del régimen de nuestras antiguas Cortes. La división de los Poderes, era igualmente antiquísima en España. La reunión anual de las Cortes se practicaba en todos los Reinos de la Península. Lo mismo

acontecía con la apertura de las Cortes por el Rey; con la deliberación independiente de éstas sin la presencia del Monarca; con la inviolabilidad parlamentaria, con la incompatibilidad de empleos, con el mandato de diputados; hasta la influencia nociva del Gobierno en las elecciones, constituye materia de reclamaciones no interrumpidas de los cuadernos de nuestras Cortes. Y por lo que hace al principio fundamental de la facultad de las Cortes de proponer y decretar las leyes, interpretarlas y derogarlas en caso necesario, es incluso anterior a la Monarquía hereditaria, pues que en las actas de los Concilios toledanos figura ya esa intervención de la nación en la formación de las leyes que al través de los siglos se mantiene como privilegio invulnerable en Castilla, Aragón y Cataluña.

Claro es que la concesión de los subsidios había de formar la primera de esas atribuciones legislativas, y en cuanto al veto personal del Presidente de la República o del Monarca, de que tanto se habla hogaño, podían estos constitucionalistas de nuevo cuño estudiar un poco el derecho político pretérito, ya que antaño el Jefe del Estado, en orden a la sanción de las leyes (que en las Cortes de Cádiz se reconoció en forma de veto suspensivo por dos legislaturas, habiéndose dejado en las Constituciones posteriores libre al Rey la sanción y el veto), decimos, el Rey contestaba o debía contestar a las peticiones de las Cortes, y si las resoluciones no eran satisfactorias, tenían las Cortes el derecho de replicar; pero si el Rey insistía en las negativas, sin sancionar se quedaban y no se pasaba adelante. Sin embargo, casos hay de lo contrario, como el de las Cortes de Valencia de 1342 (petición 30), en que habiendo contestado negativamente D. Pedro IV, replicaron las Cortes con la acostumbrada y ruda fórmula: "La Cort no acepta la dita resposta", y el Rey se vio precisado a sancionar la petición. Puede considerarse el caso como excepcional y explicarse por el estado político en que se hallaba entonces el Reáno dominado por los partidarios de la Unión. Pero el hecho nos demuestra que en el uso de esa facultad personal de la sanción, todo depende, más que del derecho, de la

prudencia y de la virtud de su uso, porque nuestra propia Historia demuestra que cuando los Reyes pusieron empeño en desatender las peticiones de las Cortes, el malestar se engendró, el decaimiento público sobrevino y, tras éste, las protestas violentas y airadas que marcan la linde tenebrosa del principio de nuestra decadencia como nación en el mundo.

No me es dado seguir analizando todo nuestro derecho político tradicional, y habré de contentarme con copiar íntegra la siguiente página del tomo citado, escrita por Manrique y por mi padre:

"¿Puede calificarse de radical y democrática la Constitución de 1812 en una nación que había reunido siempre la representación nacional para todo hecho importante; a la que los Reyes consultaban en todos los negocios arduos; a cuyo arbitraje se sujetaron con frecuencia, y a la que D. Alfonso XI respetó, hasta el punto de imponer pena de muerte al que matase o robase en la población donde estuviese reunida? ¿No merecen elogio, por su moderación, los legisladores de Cádiz, en una nación que había conocido los derechos de *sobrecarta* y *promulgación* de las leyes en Navarra; los privilegios *Tortum per Tortum* en su famoso artículo de *Veinte* en Zaragoza y Figueras; el de *Mano armada* en Perpiñán; los de las grandes Municipalidades Castellanas; los de *Ciento* y *concelleres* de Barcelona con derecho de imponer aún la pena de muerte en los bandos de buen Gobierno y las omnímodas facultades de aquellas Diputaciones generales, con derecho a publicar el apellido en toda la nación si consideraban atacadas sus leyes y libertades? ¿Resucitará acaso, como pudiera hacerlo, la tan popular institución de un Juez Mayor vitalicio, cuyas providencias no podía anular el Rey, que reformaba todos los contrafueros con sus famosos procesos forales, principalmente el de manifestar sus inhibiciones y firmas; de quien Molino asegura revisaba, para darles el pase, todas las órdenes del Rey por si contuviesen contrafuero y armado siempre con el inexpugnable *Vim fieri vetot* Nada, sin embargo, de esto y mucho más que omitimos consignaron los PP. Cons-

criptos de Cádiz en la Constitución; dando una prueba de sensatez y sabiduría que no puede comprenderse por los que sólo estudian instituciones extranjeras descuidando las nacionales y juzgando de éstas por aquéllas sin tener en cuenta que el ceremonioso D. Pedro IV decía a sus subditos en el discurso de la Corona de las Cortes de Monzón de 1383, "que eran los más "francos y libres de todo el universo"-y que las libertades castellanas nacieron en los Concilios de Toledo, crecieron con el Conde D. Sancho, se robustecieron en la Edad Media y murieron a manos de la infausta y tiránica Casa de Austria."

En esa enunciación de privilegios, de libertades, de atribuciones y de garantías se condensa toda nuestra vida medioeval a cuyo amparo la reconquista se realizó, las Municipalidades se establecieron, el derecho se consolidó y la riqueza desplegó energías y actividades. Todo aquello era fermento y ebullición de ideas y de anhelos. Políticamente, los Reyes se inspiraban en las peticiones y en las necesidades de sus pueblos, y éstos, organizados en linajes, en corporaciones o en gremios, robustecían socialmente a la familia y al individuo con una raigambre que a todos alcanzaba y a todos protegía, No significa esto que en aquel entonces no hubiera egoísmos, faltaran concupiscencias o se desconocieran las palabras medro, vanidad y usurpación. Por formar ya parte de nuestro léxico vinieron los males que desacreditaron aquel régimen. Pero mi argumento consiste en afirmar que no daremos con fórmula alguna nueva que traiga mayores bienes de los que podríamos alcanzar con la reforma modernizada de lo que ya tuvimos y hoy poseemos, si además, y sobre todo, no nos aplicamos a convencer al individuo de que en su forma interior radica el secreto de toda regeneración ulterior.

No son textos de leyes lo que necesitamos, sino hombres que las sientan y que honradamente las interpreten. Los textos serán siempre y constantemente vulnerados, mientras no contemos con toda una ciudadanía apta para dar calor y prestar fuerza a esas mismas leyes en su aplicación. Una vez más, pondremos término a cuanto escribimos con palabras nacidas del prístino

manantial de toda pureza, cual es el Evangelio: "La mies es mucha y los operarios escasos."

En la sesión del 18 de Marzo intervino el Sr. Ureña.

Sesión del martes 1.º de Abril de 1924.

El Sr. Posada: Como no hay palabra pedida, en la discusión del tema puesto a debate, permitidme que intervenga de nuevo en la sesión de hoy' para hacer algunas consideraciones. Ante todo, conviene consignar que, en las intervenciones que hasta ahora se han producido, no se han contenido puntos de vista radicalmente opuestos al régimen constitucional. Y yo esperaba que semejante oposición radical se manifestase, pues aunque dicho régimen haya alcanzado una consagración casi universal, como régimen jurídico y político de los pueblos que se estiman cultos, la crisis que ahora experimenta, tanto desde el punto de vista práctico como del doctrinal, invita a discutirlo a fondo, ya sea a nombre de la tradición o de la historia, o bien en relación con ideales que lo superen o lo rectifiquen.

En las interesantes intervenciones que hemos escuchado, sólo ha habido un momento en el cual parecía dibujarse una manifestación de resuelta oposición a cuanto significa el constitucionalismo. Prodújose aquel momento en la intervención del Sr. Goicoechea, intervención realizada con especial talento y avalorada con rica erudición. Y al escuchar a nuestro compañero sentía un verdadero placer, ya que nada más útil que semejante contraste de posiciones y de opiniones: ellas invitan a la reflexión y a la revisión de las propias ideas y a consi-

dtrar en actitud crítica las soluciones que parecen contener — como ocurre con el régimen constitucional — las resultantes que dominan en la historia. Pero el Sr. Goicoechea, a mi juicio, después de fuerte y vigoroso ataque al régimen constitucional, inició una especie de conversión o retirada estratégica para colocarse en una posición que por mi parte estimo razonable y defendible, pero que no podría reputarse como original, al apreciar críticamente las condiciones actuales del régimen constitucional representativo. Porque la interesante discusión a que se refería con tanta autoridad mi maestro, nuestro respetado Censor, el Sr. Ureña, sobre cuál de los dos regímenes, el parlamentario o el presidencial, responde mejor a las exigencias de un Estado y Gobierno representativo, es discusión que se viene sosteniendo, desde que se dibujan y diferencian las formas típicas distintas en que principalmente se ha condensado el régimen constitucional, discusión, además, que se recrudece cuando de algún modo se acentúan las desviaciones y defectos del régimen parlamentario. Tales desviaciones, generalmente se producen como consecuencia de intervenciones abusivas del Parlamento. Fenómeno bien explicable. El Parlamento, en efecto, como todas las instituciones del Poder, propende al abuso, y la práctica del abuso engendra las' corruptelas, que se querrían rectificar inmediata e ingenuamente, casi siempre, merced a un ingenioso cambio en el externo funcionar de las instituciones. Hace años, en Francia se quería derivar hacia la República Presidencial, para reaccionar contra el parlamentarismo. A la misma tendencia responden ahora los movimientos favorables al remedio simplista de las dictaduras. Pero habría que ver ante todo, esto es, antes de aventurarse por el camino atractivo y fácil de los cambios en el puro funcionar exterior de las instituciones para extirpar de raíz los vicios de un régimen, si la experiencia de las' instituciones que se pretende adoptar — aquí las del régimen presidencial — se consideran intangibles en el país de origen, y si su funcionamiento no entraña defectos no menos graves, aunque sean distintos de los del régimen parlamentario. En efecto, en los

Estados Unidos, que es el pueblo que ha dado vida al tipo Presidencial del constitucionalismo, se siente, sin duda, veneración —ya algo quebrantada, sin embargo— por la Constitución de 1787. Recordad que se ha dicho que el ciudadano norteamericano, lleva en una mano la Biblia y en otra la Constitución, que se estima casi como un libro sagrado. Pero, eso no obstante, a veces, los políticos americanos echan de menos la flexibilidad constitucional, que constituye, sin duda, el mérito más excepcional del régimen parlamentario. Porque el régimen Presidencial es por necesidad rígido, resistente, ya que los poderes ejecutivo y legislativo se desenvuelven y funcionan paralela y separadamente, sin que entre ellos se puedan producir las interferencias públicas necesarias, la interpenetración salvadora, que evita o alivia la acritud áspera y el rozamiento entre instituciones políticas, que propenden a la expansión de su competencia. No se me olvidará—fué ello una sugestiva experiencia que seguramente recordará el Sr. Vizconde de Eza— la impresión recogida en Washington, cuando el Congreso, especialmente el Senado norteamericano, discutía alrededor del Tratado de Versalles y de la obra gigante del noble anciano que impusiera como institución de paz la Sociedad de las Naciones. ¡Qué acritud! ¡Qué aspereza! ¡Y qué indefensión la del Presidente Wilson! Creo que el espectáculo que ofrecía la política de los Estados Unidos en aquellos decisivos momentos, no hubiera sido posible, bajo un régimen parlamentario, por atenuado que fuera, siempre que facilitase el público contacto de las Cámaras legislativas con los representantes responsables del Gobierno: como ocurre bajo el régimen original de la Argentina. Mi experiencia política personal, escasa sin duda, amén del obligado estudio comparativo de los regímenes políticos—obligado para quien tiene el deber de cultivar para la cátedra el Derecho político comparado—indúcenme a pensar, y a estimar, que un régimen constitucional que permita o imponga una forma de colaboración de los poderes llamados legislativo y ejecutivo, ofrecerá mayores ventajas que cualquier régimen en el cual las relaciones entre esos "poderes"

no puedan establecerse a la luz del día, en debates amplios, en colaboraciones hábiles, teniendo^ en cambio, que buscar los indispensables y necesarios contactos, de modo indirecto y a veces oculto. Un régimen político — sobre todo, de opinión pública — es, por esencia, régimen de transacciones, de transigencias, de tira y afloja en busca de resultantes: todo lo contrario de un régimen de mayorías y sin freno, o de un Gobierno personal, que tan fácilmente se desenfrena. Ahora bien: el régimen parlamentario, con todas sus imperfecciones y vicios, que son numerosos y graves, presenta, hoy por hoy, sus ventajas y las mejores condiciones para la efectividad de un Gobierno de colaboración de mayorías y minorías, y que recoja al día las palpitaciones del sentir público. Por el momento no se ve bien con qué otro régimen sustituirlo. Hasta ahora no parece que ningún otro régimen — el presidencial y menos el constitucionalismo *kaiserista* — ofrezca mayores garantías defensivas de los derechos, de la personalidad humana. El Parlamento, abierto, ha funcionado, aun donde ha funcionado mal, como la garantía más eficaz contra las arbitrariedades del poder político. Sobre todo en los países en los que la opinión pública es una fuerza real, el Parlamento se ofrece como un campo abierto a todas sus manifestaciones, y en,el cual, por lo mismo que en él pueden actuar con plena libertad las opiniones todas, las pasiones no tienen por qué desbordarse, y si se desbordan no importa, que allí su desbordamiento no causará ninguna ruina, Antes bien, si quieren actuar con eficacia, las pasiones mismas acabarán por amoldarse al medio transaccional, que es, por esencia, el Parlamento. Y si éste se abre generosa, amplia y eficazmente, las pasiones no buscarán tan fácilmente el peligroso escenario de la calle o del arroyo.

Una de las dificultades que con más fuerza se oponen a la adecuada comprensión de cuanto el régimen parlamentario puede significar, es la preocupación de la llamada división de los poderes, que interpretada como una separación específica de las funciones del Estado, supone y aun exige que se atribuya al Parlamento el total poder legislativo. Pero los Parla-

mentos, a veces, lo que menos hacen o lo que hacen peor, es *legislar*; tienen otras funciones, no menos importantes, esencialmente políticas. Para que el Parlamento pueda legislar en regulares condiciones, es preciso, como ya se hace tan a menudo, que la obra legislativa se prepare por cuerpos o corporaciones capacitadas para ello, corporaciones u organismos a la vez técnicos y representativos de tendencias y de intereses. El Parlamento, fundamentalmente, no es sino una expresión más o menos sintética, y siempre circunstancial, de opiniones. Su principal misión es recoger estas opiniones, ofrecerlas un medio expansivo, contraponerlas y por fin suavizar las oposiciones resultantes, procurando que sus decisiones no sean de puras mayorías triunfantes. En la vida de un Parlamento, como en la de toda corporación, es necesario que una mayoría tenga, al fin y al cabo, la palabra decisiva: así se debe expresar la voluntad colectiva; pero precisamente el gran mérito de un régimen de asambleas, consiste en que éstas procuran un medio social adecuado para que se produzca y actúe una minoría *selecta*, una *élite*. El gobierno por una *élite* libremente formada en ambiente de discusión es, a mi juicio, la condición exquisita de un régimen de democracia orgánica, no igualitaria. Una *élite* política, con autoridad propia, en contacto constante con la opinión que representa o aspira a representar, y capaz de influir por su cultura en las *mejores* decisiones de las mayorías, que así no serán *ciegas*: he ahí la fórmula más elevada de una democracia, fórmula, por otra parte, que encuentra un medio generador, muy natural, en los Parlamentos.

Y debe parecer tan razonable, por ahora al menos, que al régimen de Parlamento se han inclinado con predilección no pocos Estados de los surgidos o transformados como consecuencia de la guerra. No desconozco las excepciones que pueden oponerse a esta última indicación; pero tales excepciones se explican precisamente por lo *excepcional* de las circunstancias en que ha debido desarrollarse el proceso político. Y aun en algunos de esos casos de excepción — que no es, claro está, el de

Rusia—, el ataque al régimen constitucional y al Parlamento no podría interpretarse simplemente como una rectificación absoluta destructora del mismo: se trata más bien de una gran operación defensiva de los intereses e ideales de una burguesía alarmada, a la vez que de una ofensiva de un nacionalismo exaltado, o sea se trata de la coincidencia de dos reacciones sociales distintas que generan una sola *reacción política*, que acaso se resuelva al fin en una *mejora* del régimen parlamentario mismo. Quizá sea esa la más racional interpretación del movimiento fascista y de la obra del Sr. Mussolini, en su afán por construir un instrumento de gobierno que le permita volver a una legalidad constitucional más resistente que la por él desbaratada.

Me sugiere este juicio la lectura de un artículo publicado hace unos meses en *La Nación*, de Buenos Aires, por el ilustre profesor y respetable político italiano Sr. Orlando. Appreciando la reforma electoral de Mussolini — la que, aprobada, sirvió para constituir el Parlamento fascista—, decía el insigne colega que "uno de los más deplorables errores que se cometieron en aquel período de locura colectiva que reinó en Italia después de la guerra victoriosa, fué la reforma electoral que introdujo la pretendida representación proporcional de las minorías. El efecto social fué éste: romper la unidad del pueblo, sustituyéndola grupos sociales (incipiente forma de *Soviets*), con un movimiento retrógrado hacia las instituciones medioevales, que hizo retroceder en dos o tres siglos la estructura social de nuestro país. El efecto político fué éste: hacer imposible la constitución de una mayoría compacta y homogénea en la Asamblea representativa, que constituye la base esencial del Gobierno parlamentario. El Gabinete no fué ya el exponente solidario de una dirección única concretada en la unidad física del primer ministro y en el decidido predominio de su voluntad, pero sí un colegio de delegados de grupos, que constituyeron una especie de directorio, es decir, la más anárquica y la más nefasta de todas las formas de gobierno que recuerda la Historia. A tal reforma se debe, pues, en gran parte, aquella completa falta de autoridad del Poder

ejecutivo, que caracteriza el doloroso trienio de la política italiana que va de mediados de 1919 a Octubre de 1922".

"La violenta reacción contra tal estado de cosas — añade el Sr. Orlando—, determinada por la necesidad instintiva que tiene todo pueblo de contar con un Gobierno, constituye la razón decisiva del triunfo del fascismo, como también del punto de la filosofía histórica constituye su mejor justificación. Se explica, pues, que el partido victorioso haya incluido en seguida entre sus postulados la abolición de aquella pésima ley electoral."

"El concepto fundamental — continúa el profesor de Roma—, diría filosófico de la reforma propuesta, puede resumirse en una completa inversión de lo que fué el pensamiento animador de la reforma de 1919. Esta última se preocupó exclusivamente de la tutela de los derechos¹ de las minorías, y lo consiguió a tal punto que destruyó los derechos de las mayorías. El nuevo sistema, por el contrario, antepone a todo otro objeto la formación de una mayoría y subordina a esta primera necesidad el reconocimiento de los derechos de las minorías."

Y termina Orlando con estas interesantísimas indicaciones:

"A un sistema excesivamente anárquico sucede un sistema excesivamente autoritario. Fué demasiado sacrificada la fuerza del Gobierno; ahora todo se subordina a la fuerza del Gobierno. Nosotros hacemos cordiales votos por que, compensados los males que aquellos excesos determinaron, se restablezca el equilibrio y se vuelva rápidamente a aquella normalidad que, en el campo de los sistemas electorales, está representada (lo hemos dicho y repetido, pero nunca lo bastante) sólo por el colegio uninominal. La experiencia dolorosa hecha por Italia, por lo menos habrá proporcionado una benéfica enseñanza." (De un artículo publicado en *La Nación*, de Buenos Aires, el 5 de Agosto de 1923, Suplemento.)

Perdonad esta digresión, más larga de lo que me proponía, pero que no considero fuera de lugar en ésta, más que discusión, exposición de puntos de vista, sin verdadero carácter de polémica.

Y vuelvo a la intervención del Sr. Goicoechea, el cual, repito, en la iniciación de sus interesantes manifestaciones parecía dispuesto a desarrollar un verdadero ataque a fondo contra el régimen constitucional; pero que, a partir del segundo discurso, acabó por situarse totalmente en el régimen representativo, colocándose frente tan sólo a una de sus formas típicas, la parlamentaria, que da por fracasada, acabando por razonar las ventajas de un cambio en el sentido de las formas presidenciales, y de una más rigurosa aplicación del mecanismo de la división de los poderes, para fortificar de modo especial el Ejecutivo. Si yo no interpreto mal el pensamiento del Sr. Goicoechea, parece ser que la crisis actual del constitucionalismo sería, sobre todo, crisis del parlamentarismo. Paréceme más en lo firme el Sr. Alcalá Zamora, cuando consideraba de un modo más general el problema, al señalar las causas determinantes de los trastornos constitucionales europeos. Por mi parte, estimo que el problema, que el tema de la crisis del constitucionalismo nos plantea, entraña términos aún más generales y comprensivos que aquellos que sugiere la consideración de los trastornos de la post-guerra, en que se mantenía el Sr. Alcalá Zamora. Insisto en que, a mi juicio, no está en crisis tan sólo el régimen parlamentario; y en su virtud se empequeñece o reduce indebidamente la crisis política de los Estados contemporáneos, definiéndola como mera crisis del parlamentarismo: lo que sufre honda crisis' es, no ya el régimen constitucional, sino el *Estado* mismo, o sea las ideas y creencias fundamentales generadoras del Estado moderno — nacional, constitucional y liberal —. Y añado que esa crisis no entraña por necesidad el agotamiento y el descrédito definitivo especial del régimen parlamentario. En todo caso, no nos hallamos frente a problemas que se resuelven con combinaciones más o menos ingeniosas de las estructuras políticas: de los poderes que se dice. Esos problemas, o sea los problemas formales del Estado, llenaron cumplidamente todo el primer período del régimen constitucional, en buena parte bajo la sugestión de la interpretación de la Constitución inglesa de Montesquieu, y atraído el espíri-

tu de los políticos y de los pueblos, por la necesidad de establecer un régimen de garantías de las libertades, mediante un equilibrio de los poderes que impidiese el absolutismo del Poder o de un poder predominante. La idea del equilibrio es la idea fuerza de la Constitución americana de 1787, que realiza dos esenciales: el del federalismo y el de la división de los poderes. Pero el proceso del régimen constitucional ha experimentado una transformación profunda, desde el momento en que, al lado y por encima de las preocupaciones mecánicas — formales, de la política liberal — surgieron las de fondo — las de esencia, las ideológicas —. Y al culminar esas preocupaciones de fondo — sociales, culturales, éticas — se produce, ya en el período anterior a la guerra del catorce, la crisis a que me refiero, crisis de tal intensidad y fuerza, tan de la cimentación humana — ética, económica, jurídica y estética — del Estado, que a veces amenaza la existencia misma de éste. Recuérdese la significación del anarquismo, que en rigor, más que negación del Estado, es negación de las estructuras coactivas del Gobierno.

Definida en sus verdaderos términos la crisis que aquí estudiamos, afecta, como he razonado, al Estado moderno, constituido como consecuencia de la rectificación revolucionaria del antiguo régimen, monárquico absolutista, de soberanía patrimonial y personal. La base histórica del Poder soberano se estimaba, al decir de M. Duguit, como un verdadero derecho *subjetivo* del Monarca legítimo, por virtud de un título hereditario. En su expresión más pura, personificada de modo culminante por Luis XIV, el Monarca, bajo el antiguo régimen, es el Estado mismo, que se perpetúa físicamente merced a la sucesión hereditaria de los reyes y al carácter permanente de la institución monárquica: el rey ha muerto, ¡ viva el rey!; la cadena no se deshace y, merced a ella, las gentes tienen la sensación de la continuidad y de la permanencia del Estado. La doctrina de las monarquías puras no podría, sin embargo, aplicarse a la Monarquía inglesa, que ha seguido un proceso bien distinto y que habrá de ofrecerse como fuente inspiradora, como ejemplo

y como generadora de doctrinas, para la rectificación revolucionaria, que alcanzará su inicial manifestación en la independencia americana y en la creación del Estado federal de Norteamérica, y su más violenta explosión en la Revolución francesa de 1789, con su Declaración de derechos del hombre y del ciudadano. La consecuencia del paso del antiguo al nuevo régimen — obra del cambio que supone la ideología de la Revolución — se ha condensado formalmente en el Estado moderno, que he calificado como Estado nacional, representativo y liberal. Ahora bien: este Estado nacional, representativo, liberal, y constitucional, con tan diversas formas de organización, es el que viene atravesando una profunda crisis, agudizada después de la guerra de 1914; pero, repito — y éste es mi punto de vista distinto de los aquí mantenidos —, una crisis que no afecta sólo a la estructura o diferenciación de los poderes ni puede resolverse con cambios meramente formales, como el que supondría la transformación de un régimen parlamentario en presidencial: receta harto anticuada en la farmacopea política. Esto aparte de que el régimen parlamentario, con su más amplia flexibilidad de formas y de métodos, acaso ofrece — donde entraña una tradición o donde se le aplica con pureza — cauces más accesibles para recoger y utilizar las fuerzas sociales, cuyo advenimiento al régimen del Estado es una de las causas determinantes de la crisis del constitucionalismo. La crisis del Estado constitucional y liberal, manifiéstase concreta y definidamente desde el momento en que al Estado se le plantean los problemas de *fondo* y de *esencia*, que suscita, de un modo especial, el advenimiento político del socialismo, con la fuerza que se revela en el despertar político y social del proletariado organizado como clase distinta. Y ¿quién no ve que la agudización de la crisis que ahora sufrimos proviene en buena parte — consecuencia de la guerra — del asalto al Poder de las fuerzas sindicales? En este punto tenía razón el Sr. Alcalá Zamora, cuando explicaba la reacción fascista — reacción típica — como una manifestación de la defensiva, ofensiva luego, de la burguesía italiana contra el asalto sin-

dical del obrerismo, que cometió con tai asalto un grave error de táctica. Como la reacción general de la post-guerra no es sino una consecuencia del miedo burgués a la posible y temible expansión del comunismo ruso. El comunismo ruso puede, a mi ver, considerarse, de un lado, en sí mismo, como la negación más violenta del liberalismo constitucionalista; es una dictadura, y toda dictadura de clase u obra de cualquier otra combinación mecánica, es la negación del régimen *jurídico* del Estado — esencia y significación histórica del liberalismo constitucional —. Pero además, la dictadura triunfante del bolchevismo comunista, si por una parte hubo de suscitar la falta de perspectiva política de los proletariados de otros países, revelando en éstos la realidad del peligro catastrófico a las burguesías gobernantes, por otra hubo de determinar la contracción defensiva de estas burguesías, y con tal contracción las reacciones políticas que culminan en el fascismo italiano, y se manifiestan ea repercusiones como las que tan cerca conocemos, reacciones utilizadas además por los nacionalismos excitados y agresivos de la post-guerra.

En la sesión del 15 de Abril intervino el Sr. Goicoechea.

Sesión del martes 22 de Abril de 1924.

El Sr. Posada: Ausente el Sr. Goicoechea, que es quien ha sustentado en *sus* interesantísimas intervenciones puntos de vista más diferentes de los por mí mantenidos, no puedo dar a mis consideraciones los caracteres de la discusión académica. No tendrán, pues, aquéllas' otro alcance que el de nuevas reflexiones acerca del tema que estudiamos. Ante todo, repito que se limita indebidamente la significación de la crisis del constitucionalismo.

considerando que afecta casi exclusivamente al régimen parlamentario. La crisis del constitucionalismo, aun definida como crisis de *formas constitucionales*, afecta a todos los tipos históricos del régimen constitucional: al parlamentario como al presidencial; en general, a las estructuras todas del Estado *representativo*. De acuerdo con lo razonado en intervenciones anteriores, estimo que la crisis es crisis de las doctrinas y de las prácticas del régimen constitucional. ¿Habrá nada más característico en el constitucionalismo que la *forma representativa*? Si buscásemos la nota característica de todos los tipos constitucionales, probablemente estaríamos de acuerdo en definirlos como *representativos*. Tradicional y espontáneamente representativo el parlamentarismo inglés, la forma representativa, con base electoral, se afirma en el régimen norteamericano y se considera como la consagración del triunfo de la Revolución en la Europa continental. Y nada más en crisis que la idea y la práctica de la representación política. Una de las indicaciones más salientes de la crisis del constitucionalismo resúcese en la desconfianza de las masas y de las clases sociales hacia los gobernantes. Revélase aquí un grave influjo del sentir proletario con sus tendencias sindicalistas hacia la *acción directa*, que se traduce en el régimen político en un desconocimiento de la *sustantividad del Gobierno* dentro del Estado, condición *esencial* del *régimen representativo*, a diferencia del régimen de *democracia directa*, con la idea en ésta de que el sufragio es el soberano o el órgano principal de la soberanía. Manifestación de la acción de esta crisis es la creciente expansión de las instituciones llamadas de *democracia directa*. Recuérdense las 'aplicaciones logradas' por el *referéndum*, introducido, con la iniciativa popular, en Constituciones novísimas, intentado hace años en Bélgica, sostenido en alguna ocasión por los conservadores en Inglaterra, y que se viene extendiendo con la iniciativa y el llamado *recall* — o derecho del elector a provocar la deposición de un funcionario — en el régimen municipal de los Estados Unidos, sugestión seguida con ingenua precipitación *doctrinal* en el reciente Estatuto municipal español.

Se ha atribuido al régimen parlamentario un abolengo que no creo acepte ningún parlamentarista. El parlamentarismo se estima como una supervivencia del jacobinismo, en cuanto el predominio de los Parlamentos recuerda el régimen convencional. Doctrinalmente, el parlamentarismo, como el régimen jacobino, vendrían de Rousseau, o mejor, del *Contrato Social*. De los dos grandes precursores de la Revolución y del régimen moderno, Montesquieu y Rousseau, el parlamentarismo representaría más el predominio de Rousseau que el de Montesquieu — ya que éste aporta al nuevo régimen la doctrina de la división de los poderes — que se pierde en el régimen parlamentario, mientras Rousseau contribuye a la formación del nuevo régimen con su doctrina de la voluntad general, órgano de la ley, y con la idea de la soberanía del pueblo, que se transforma en la del predominio de las asambleas y en el régimen de las mayorías; claro es que no puede esto aceptarse sin violentar la historia y la significación de las ideas. En primer lugar, todos creíamos que el régimen parlamentario venía de Inglaterra, que lo ha producido merced a un proceso de lento desarrollo, y como expresión la más adecuada — por su flexibilidad — para dar efectividad a las garantías de las libertades personales de los ciudadanos y ofrecer cauces a los movimientos de la opinión. El régimen parlamentario, en Inglaterra, ha significado originariamente el triunfo del régimen jurídico sobre el absolutismo del monarca. Y bajo ese régimen parlamentario ha alcanzado Inglaterra su espléndido desarrollo político. Bajo él, Inglaterra ha realizado, sin estrépito ni desórdenes, las transformaciones más hondas de su Estado, pasando de un gobierno de enjundia aristocrática al régimen liberal del siglo pasado, y al democrático en que hoy vive. ¿Cómo atribuir a Rousseau, no ya la paternidad, pero ni la inspiración del régimen parlamentario inglés? No olvidemos, además; que Inglaterra representa en la historia política de fines del xviii y comienzos del xix, el freno más eficaz contra la expansión revolucionaria. En cuanto al influjo de Montesquieu en la Revolución, en sus primeros momentos, debe recordarse que, según

la Declaración de derechos de 1789, si "la ley es la expresión de la voluntad general" (y por ahí asoma el influjo de *El Contrato Social*), en cambio "toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la *separación de los poderes* determinada, no tiene Constitución", principio que viene derechamente de *El Espíritu de las Leyes*.

Permitidme que antes de hacerme cargo de modo especial de las posiciones críticas negativas frente al régimen parlamentario, considere brevemente la significación que ha querido atribuirse a Rousseau. Difícilmente podríamos encontrar una tarea más compleja que la determinación del influjo y de la significación de Rousseau en el proceso del Derecho político moderno. Ni es Rousseau una personalidad fácilmente comprensible y definible, ni cabe condensar en una doctrina, sistematizada y unificada, sus ideas políticas. El problema de Rousseau es un problema psicológico ricamente intrincado; el influjo de Rousseau irradia en las más extrañas y contradictorias direcciones. En un reciente libro sobre *La psychologie de J. J. Rousseau* (París, 1923), de M. Proal, se leen estas líneas, que bien valdría la pena considerar antes de señalar al filósofo tal o cual función de influjo político: "Hay — dice M. Proal — tres doctrinas políticas en Rousseau: una doctrina conservadora y liberal, una doctrina radical y socialista y una doctrina anarquista, igualitaria y libertaria." Y es que Rousseau no es sólo el filósofo de *El Contrato Social*, ni puede considerarse únicamente como el inspirador de las fórmulas democráticas igualitarias. Hay en Rousseau muchas cosas. A título de ejemplo sugestivo, os podría recordar alguna concepción rousseauiana, *sociológica*, como ahora se diría, de enjundia orgánica, y que parece predecir el movimiento de reorganización social que ahora culmina en el sindicalismo — según su significación amplia —. He aquí el párrafo a que aludo, que es del *Discurso sobre la Economía política*, de Rousseau:

"Toda sociedad política — dice — está compuesta de otras sociedades más pequeñas de diferentes especies, cada una de

las cuales tiene sus intereses y sus máximas; pero estas sociedades, que todos advierten porque tienen una forma exterior y autorizada, no son las únicas que realmente existen en el Estado; todos los particulares a quienes un interés común reúne, componen otras varias, permanentes y pasajeras, en las cuales la fuerza no es menos real porque sea menos aparente, y en las que las diversas relaciones, bien observadas, constituyen el verdadero conocimiento de las costumbres. Todas esas asociaciones, tácitas o formales, son las que modifican de tantas maneras, mediante su influjo, las expresiones de la voluntad pública."

Lo capital de la doctrina política de Rousseau, la idea esencial de su concepción del Estado, idea que trabaja e influye en la médula misma del Derecho político moderno — y que Duguit combate tenazmente con certero instinto, dado su punto de vista —, es la que brota de cierto pasaje fundamental de *El Contrato* — cuando surge la sociedad con una fuerza y sustantividad indestructibles, como algo entitativo, algo nuevo y distinto de los elementos que la forman.

"Si se elimina — dice Rousseau — del pacto social lo que no es de su esencia, se verá que se reduce a los términos siguientes: Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y recibimos en cuerpo cada miembro como parte indivisible del todo. Inmediatamente, en lugar de la persona particular de cada contratante, este acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo, compuesto de tantos miembros como de votos la asamblea, la cual recibe de ese mismo acto su unidad, su *yo común*, su vida y su voluntad."

Esa *voluntad general* — distinta esencialmente de la *voluntad de todos*, gregaria ésta, disociante, suma anárquica de egoísmos —, esa voluntad general que "no mira sino al *bien común*" (*Contrato Social*, libro I, cap. III), que tiene por soporte dinámico el "yo común", o sea un ente colectivo — el *Pueblo* —, es quizá la aportación de más transcendental valor de Rousseau, al proces* de la política como ciencia y como arte de dirigir hombres consti-

tuídos en comunidad, o sea en Estado. El cual Estado entonces se concibe como un verdadero *ser*, no como un rebaño de subditos sometidos como tales a un poder exterior soberano por derecho *subjetivo*, que diría M. Duguit. Para Rousseau, la persona pública "que se forma por la unión de las otras, se denominaba en otro tiempo *ciudad* y ahora toma el nombre de *república* o de *cuerpo político*, que es llamado por sus miembros *Estado* cuando es pasivo, *soberano* cuando es activo, *poder* si se le compara con sus semejantes. Frente a los asociados, toma colectivamente el nombre de *pueblo*, y se llaman particularmente *ciudadanos* como participantes en la autoridad soberana, y *subditos* como sometidos a las leyes del Estado". Y al elaborar Rousseau esta doctrina del Estado —• de la comunidad sustantiva política, aspiración suprema de los Estados históricos que culminara en la *Polis*, en la *Ciudad* y luego, ahora, en las *Naciones* —, colocábase en la corriente central, quizá la más profunda de la historia política. ¿Qué era la *polis* para Aristóteles, sino una comunidad sustantiva? ¿Qué significaba la idea de la *comunidad perfecta* que, bajo la autoridad de Aristóteles', dominaba en la Edad Media? ¿Y el *cuerpo místico* de Suárez? ¡ Ah, qué espléndidos antecedentes encuentra el investigador a la idea culminante de Rousseau en los grandes pensadores de todos los tiempos! ¿No hay en Rousseau algo, mucho, de aquel admirado modo de definir la ley, cuando se decía que ella "tiene propiamente por objeto primario y principal el orden al bien común", añadiéndose que "ordenar algo al bien común es propio de toda la multitud o de alguno que hace sus veces"? (La cita es de Santo Tomás, *Sum. Teolog.*) Como hay en la concepción rousseauniana mucho de ciertas maravillosas fórmulas de nuestro gran Suárez. Recordemos algunas típicas. Dice el autor de *De Legibus*:

"La potestad legislativa no aparece en la naturaleza humana hasta que los hombres se congregan en comunidad perfecta, unidos políticamente; porque no reside aquella potestad en los individuos ni en la colectividad confusa, sino en los miembros unidos en un solo organismo. Anterior al goce de la potestad es

la formación del cuerpo político, porque antes que ella debe existir el sujeto que la ejercite."

"El poder civil — dice en otro lugar—, cuantas veces se encuentra en manos de un solo hombre, de un solo príncipe, es de derecho legítimo y ordinario, emanado del pueblo y de la comunidad, sea próximamente, sea de una manera remota, y *no puede ser de otro modo para que sea justo.*"

Y si consideramos, después de los antecedentes, los influjos, quedaría aún más desvirtuada — incompleta, parcial — la relación que pretende establecerse entre Rousseau y el jacobinismo, como es parcial y además apasionada la relación o conexión histórica entre el jacobinismo y el parlamentarismo. ¡No, no! Rousseau representa mucho más que lo que supone la vulgar y precipitada interpretación de su doctrina del pacto — considerado como explicación *histórica* de la sociedad civil — y de la soberanía popular, como una expresión meramente *pluralista* de la voluntad de todos.

Perdonad esta larga digresión. Procuraré ahora resumir en los más breves términos las consideraciones con que me proponía, y me propongo terminar.

En la posición que ahora se sustenta frente al régimen parlamentario, influye especialmente la consideración crítica del régimen desarrollado por la tercer República francesa. Y es que la consolidación de esta forma de democracia liberal y representativa, en un país de tradición monárquica y de centralización cesarista, es quizá uno de los mayores tormentos y decepciones del espíritu reaccionario europeo.

La Francia de la tercera República ha realizado el milagro de consolidar en un régimen de estructura monárquica, constitucional, de inspiración inglesa, una República liberal, burguesa y progresiva, realizando un nuevo tipo político que ni es el parlamentario inglés, ni el colegiado suizo, y menos el presidencial americano; es una nueva fórmula cuya esencia consiste, a mi juicio, en lo que se estima su mayor defecto por las gentes de espíritu imperialista o monárquico, a saber: el carácter neutral y

rijásivo — de monarquismo parlamentarizado — del Presidente de la República. En nada quizá se ha manifestado con mayor eficacia el gran espíritu político ponderado, equilibrado — justo medio — del pueblo francés o de su *élite* parlamentaria, como en el hecho repetido de elevar a la presidencia de la República hombres de prestigio moral o político, pero sin personalidad *agresiva*: Grevy, Carnot — el definidor del tipo presidencial correcto —, Loubet, Fallieres — y no Gambetta ni Perry —. Y cuando se ha elevado a Poincaré, éste, dando una prueba de su gran sentido constitucional, ha sabido obscurecer su saliente personalidad para mantenerse en la posición que permite el juego libre de los partidos, y de las pasiones, en el Parlamento y fuera de él, seguros todos de la imparcialidad presidencial. Y el pueblo francés — o su representación parlamentaria —, al finar la guerra no se entregó a Clemenceau, buscó al incoloro Dechanel, para caer, es verdad, en M. Millerand, que viene jugando con fuego desde su elevación a la Presidencia, haciendo una política propia, pero impropia de un Presidente de la República, según la tradición (1).

Para demostrar de qué suerte se opone la opinión doctrinal al régimen parlamentario de tipo francés — con Presidente *sin* poder personal frente al Parlamento —, recordábanse aquí algunos de los nombres¹ hoy de más sólido prestigio en la literatura constitucionalista francesa: los de los profesores Esmein, Duguit y Hauriou. Pero, ¿cómo apoyarse en los tratados de estos maestros para combatir sin reservas el régimen parlamentario? Ya mi querido compañero, el Sr. Gascón y Marín, refrescó en su intervención el recuerdo de la actitud doctrinal de M. Duguit. Por esta razón voy a limitarme ahora a señalar algunas manifestaciones de M. Hauriou, tomadas de su reciente y construido *Précis de Droit Constitutionnel*. En su resumen del proceso de las Constituciones francesas, el profesor Hauriou señala las dos "corrientes de ideas y de fuerzas políticas" que han luchado desde la Revolu-

(1) Conviene recordar que estos discursos se pronunciaron antes de producirse la crisis presidencial que obligó a M. Millerand a dimitir.

ción. "Ambas son formas de la libertad política y ambas son una amalgama del poder minoritario y del de mayorías; pero la una hace predominar el legislativo y la otra el ejecutivo." Y añade: En ocasiones, "esas dos corrientes se han equilibrado en una combinación bastante estable, esto es, en el régimen parlamentario o gobierno de gabinete: este régimen mixto tiene la ventaja de conservar las asambleas legislativas, pero evitando su dictadura, y de tener un Poder ejecutivo "controlado" por el legislativo; pero tiene el inconveniente de engendrar una oligarquía parlamentaria y de no dar lugar al gobierno del pueblo". Y luego escribe: "No es ese, sin duda, el equilibrio definitivo entre las dos corrientes, porque la combinación parlamentaria no es suficientemente democrática." El Sr. Hauriou, que no desconoce los defectos del régimen parlamentario y que preconiza reformas deseables, hace esta declaración acerca del mismo. Después de recordar que "el régimen parlamentario es una forma flexible del régimen representativo, y que practicado de una cierta manera permite perpetuar el gobierno de las asambleas", y de aludir a las consecuencias posibles de una "participación directa del pueblo en el gobierno"... , añade que "el régimen parlamentario, practicado en el sentido de reducir progresivamente la prerrogativa del Poder ejecutivo, tal como se ha hecho desde 1875 a 1914 — inestabilidad ministerial, iniciativas del Parlamento, práctica supresión del derecho de disolución de la Cámara de diputados, etc.—, ofrece todas las garantías para el mantenimiento de la supremacía de las asambleas, no tiene los inconvenientes de la dictadura de la asamblea única" (pág. 387). Y más adelante (pág. 432) escribe: "El gobierno parlamentario y el gobierno presidencial son dos variedades del régimen representativo, ambas han sido experimentadas; se conocen sus ventajas e inconvenientes: hay grandes probabilidades de que los inconvenientes del parlamentarismo se corrijan, por la infusión de una cierta dosis de gobierno presidencial, y eso no se puede lograr sino reforzando la situación personal del Jefe del Estado, sin cambiar nada el engranaje esencial de la responsabilidad

ministerial. El parlamentarismo francés está mejor colocado que el inglés para realizar ese progreso."

Unos brevísimos instantes no más ya, para resumir mis puntos de vista, que se inspiran todos en el supuesto capital, según el cual la crisis del constitucionalismo no es sino el reflejo formal de la crisis del Estado moderno nacional, representativo y liberal, crisis que está latente en el constitucionalismo desde los días mismos de su instauración revolucionaria en los grandes pueblos del Continente europeo, que estalla con el advenimiento ideológico del socialismo, especialmente al convertirse éste en fuerza político-social en manos del proletariado organizado, y que adquiere sus caracteres culminantes en la post-guerra. El régimen constitucional resolvía, sobre todo, problemas políticos formales, estructurales, al cristalizar, bajo sus varios tipos, en régimen de garantías; pero los tiempos nuevos han planteado especialmente cuestiones de fondo, reivindicaciones éticas, económicas, culturales, sociales. Para dar satisfacción a esas reivindicaciones, impónese una honda transformación estructural, que responda lo más adecuadamente posible a la nueva potencialidad de las clases sociales, y que permita a éstas influir con eficacia en el desarrollo político de los nuevos ideales de justicia. Por otra parte, el régimen constitucional, que venía siendo el de las naciones-Estados generadas bajo el influjo dominador de un ideal político unitario, y de la unidad de la soberanía, poder absoluto, supremo, del Pueblo o Nación, experimenta honda crisis también, como el Estado, bajo la acción del renacer historicista, y de la intensificación de la vida de los núcleos geográficos — del municipalismo, del regionalismo, de los nacionalismos latentes y ahora irritados, y de la afirmación del espíritu de asociación que culmina en el fenómeno característico del *sindicalismo en sus variadas formas revolucionarias y conservadoras y constructivas*. El Estado constitucional tiene, pues, que adaptar su estructura y la de su régimen administrativo, a las necesidades y formas del *federalismo* y del *autonomismo desconcentrador y desceñir alizador*.

Y el problema grave ante esta crisis del constitucionalismo, podría sintetizarse preguntando si el régimen constitucional tendrá la flexibilidad suficiente, y sus principios generadores savia bastante, para dar satisfacción adecuada a las nuevas exigencias del vivir político y social. Mis intervenciones en este debate entrañan mi opinión frente a ese problema. Estimo que la humanidad, ha encontrado en el régimen constitucional un régimen político de gran flexibilidad, y que es el más eficaz intento conocido en la Historia, para establecer, en grandes agrupaciones humanas, un orden jurídico de Estado, con cauces bastante anchos para recoger — encauzar — las aspiraciones éticas; económicas, culturales y sociales de los desheredados de ayer y de hoy... Las desviaciones de ese régimen, que culminan, por ejemplo, en el soviétismo y en el fascismo, son negaciones de ese régimen de derecho, regresiones al estado de naturaleza en el que los conflictos no se resuelven con criterios jurídicos.

Y parece que, por el momento al menos—;quién puede predecir ni el porvenir *próximo!*—, los pueblos europeos — y tantos fuera de Europa — no han perdido su fe en las formas del constitucionalismo, salvo las excepciones que suponen las sacudidas políticas a que ahora aludía, y que se consideran por sus mismos directores como de carácter *transitorio*. A veces, el régimen impuesto tiene para ellos todos los caracteres del callejón sin salida.

No he de detenerme en demostraros la fuerza expansiva del constitucionalismo en la post-guerra, porque tendría que repetir cuanto nos dijo el Sr. Gascón. El constitucionalismo ha tenido, en efecto, una amplia confirmación en los pueblos surgidos o rehechos después de la guerra, revistiendo nuevas formas, desligándose, por el momento al menos, de la tradición monárquica o de su aparato externo, ensayando originales combinaciones institucionales, rehaciendo y ampliando el contenido de los derechos del hombre — recordad la parte segunda de la Constitución de Weimar —, universalizando al máximo la condición de la ciudadanía con las extensiones del sufragio y el

voto femenino —intensificando la acción de la democracia con el *referéndum*—, constitucionalizando las fuerzas económicas — como ha hecho la Constitución alemana citada — y aceptando a veces — y esto es lo más curioso —, con más o menos resolución, adaptaciones del régimen parlamentario. Alemania ha consagrado este régimen expresamente en su Constitución.

Prodúcese en esto un fenómeno que parece natural. Pues quizá ha influido en la expansión del parlamentarismo la consideración política experimental, del buen papel desempeñado por los Parlamentos durante la guerra, y que no ha mucho recordaba M. Lloyd George en un artículo periodístico. En la gran guerra, en efecto, han resistido *mejor y más*, y han triunfado, los pueblos que saben gobernarse a sí mismos con instituciones representativas', mediante asambleas, y en Europa los Estados de régimen parlamentario. Los Parlamentos de Inglaterra y Francia han sabido acomodarse a las duras exigencias del régimen excepcional exigido por el estado de lucha: en Inglaterra, el Parlamento confirió jurídicamente la función dictatorial al hombre del momento, a Lloyd George. En Francia llamó el Parlamento al hombre de la guerra, Clemenceau. Los Parlamentos supieron así adaptarse, poniendo en práctica algunas de las virtudes del arte político: la serenidad, la persistencia, la inhibición a tiempo. Y donde los Parlamentos lo son al máximo y representan al máximo la opinión pública, se ha logrado volver a la normalidad política con la mayor rapidez y el menor quebranto jurídico. ¡Que el régimen parlamentario tiene defectos! Graves, sin duda. Sobre todo, donde se ha practicado caricaturescamente. Pero, sean los defectos los que fueren, el remedio o el alivio de las corruptelas y de los vicios políticos y sociales que ellas revelan, como el remedio para resolver la profunda crisis del Estado, de que es un síntoma la del constitucionalismo, no están en las aplicaciones de meros cambios institucionales, y menos en la interrupción de las prácticas' del régimen jurídico del Estado.

Sesión del martes 20 de Mayo de 1924.

El Sr. Zaragüeta: Comprenderéis, señores Académicos, que yo no puedo venir a terciar en el tema que se está discutiendo con la autoridad de los maestros que me han precedido en el uso de la palabra, a todos los cuales he oído con tanto gusto como aprovechamiento, pues sé no puedo alardear de tener autoridad en materia alguna, menos aún en aquella en que no me siento especializado, lo cual no quiere decir que no la haya, cultivado con afición, que no en balde he tenido en ella como maestros a algunos de los que hoy me honro en llamar compañeros en esta misma Corporación.

El Sr. Posada, en una de sus brillantes disertaciones, tan nutridas de doctrina como modelos de exposición, parecía lamentarse de que no hubieran sonado aquí más voces en torno al tema que nos ocupa, y particularmente, de que no hubieran intervenido elementos o surgido tendencias que pudieran suponerse ajenas y quizá hostiles al espíritu constitucional. Yo he de confesar que cuando oí al Sr. Posada no me di por aludido, porque cualesquiera que sean las conexiones histórico-doctrinales de las modernas constituciones con ideologías de las cuales no participo, consideradas en su simple contenido orgánico, desligadas de todo compromiso de lugar y de tiempo, las creo susceptibles de una interpretación adecuada a una sana filosofía del derecho. Los sistemas constitucionales no son obra perfecta, adolecen de defectos, son susceptibles de progreso y de perfeccionamiento; pero si se entendiera que por los defectos de que no carecen hubiera que desecharlos, otro tanto habría que hacer con todas las formas de gobierno. Así, pues, yo no vengo a consumir "un turno en contra", como se diría en términos parlamentarios. Pero recuerdo también que el Sr. Posada, aquella misma tarde a que me refiero, evocaba los fueros de la tradición y citaba a algunos grandes maestros, como Suárez y Santo Tomás, en concepto de remotos precursores de ideologías bien

recientes; por lo cual me ha parecido interesante aducir aquí algunos testimonios de esa tradición, para que confrontándolos con las modernas constituciones, formemos un juicio más pleno del asunto que debatimos.

Yo había dicho una tarde, oyendo al Sr. Posada, a mi vecino de mesa, el Sr. Goicoechea, que el mayor vicio de un derecho político inspirado en Rousseau, era, a mi juicio, el intentar crear un derecho público con elementos de derecho privado y en términos como los que constituyen un contrato. Y el señor Posada, pareciendo que respondía a esta preocupación mía, hizo alrededor del concepto del contrato social rousseauiano una aclaración que me interesa recoger. Según esta interpretación del contrato social, el derecho público no se constituye a base de una yuxtaposición de voluntades individuales, creándose, **por** esta suma, un derecho público distinto del fuero privado de éstas, sino que parte, más bien, este contrato de una refundición de aquellas voluntades en una especie de fondo común colectivo, del cual habría de refluir sobre la persona de cada individuo una ley que sería, no la expresión de una autoridad que se impusiera de arriba, sino más bien el voto de una voluntad que emergiera de abajo, del consentimiento de las libertades individuales otorgado en condiciones de perfecta ecuación entre lo que cada hombre diera y recibiera en la convivencia social.

Esta interpretación del contrato de Rousseau no dejó de llamarme la atención por su afinidad con las tendencias de la moderna sociología, según la cual la sociedad no es la suma de los individuos, sino una entidad distinta de ellos, cuyo estudio da margen a una ciencia radicalmente distinta de la psicología, por lo mismo que tiene un objeto formal distinto. Yo no tengo la superstición sociológica que combatía Tarde, refiriéndose a Durkheim, con aquello de que, con su realismo social, el famoso sociólogo francés "nos lanza en plena Escolástica". Yo creo que la Escolástica no hubiera sancionado este concepto, pero tampoco hubiera llegado a interpretar la sociedad como una mera yuxtaposición de unidades individuales, sino como una

modalidad especial, *sui generis*, resultante de la convivencia inter-individual. Así que puede siempre haber un punto de coincidencia entre el *Contrato Social* de Rousseau y la ideología corriente, hoy consolidada, de la ciencia política inspirada en la moderna sociología. Esto hacía interpretable el *Contrato Social* en términos de derecho público, por lo menos en el punto de llegada, que era el término a que Rousseau aspiraba.

Pero me quedaba una duda: la de saber si se puede llegar a un término, de colectividad partiendo de un punto de vista estrictamente individual. La interrogación resulta tanto más oportuna cuanto que no faltan autores revolucionarios que han puesto de manifiesto las contradicciones latentes en el *Contrato Social*, cuando se interpreta como una fusión de voluntades. Al efecto, tengo aquí acotado un texto de Proudhon que dice: "Después de haber proclamado el principio de que sólo el pueblo es soberano, que no puede ser representado más que por sí mismo, que la ley debe ser la expresión de la voluntad de todos, Rousseau abandona sutilmente su tesis. Primero, sustituye a la voluntad general la voluntad de la mayoría; más tarde vuelve, por la vía electoral, al nombramiento de representantes o mandatarios que dictarán leyes en nombre del pueblo y cuyos derechos tendrán fuerza de ley. La tiranía, apoyándose en el derecho divino, era odiosa; Rousseau la reorganiza y la hace respetable haciéndola derivar del pueblo." (*Idee générale de la Révolution au XIX siècle*, pág. 130. — París, Garnier, 1851.)

La primera inconsecuencia de Rousseau consiste en identificar la voluntad de la colectividad con la de la mayoría, cuya posible oposición a la minoría hace que no se verifique la ecuación entre la voluntad y la ley, en virtud de la cual cada uno da lo que recibe y recibe lo que da, porque si el individuo pertenece a la mayoría, puede legislar sobre su propia conducta y aun imponer su voluntad a la minoría, lo cual implica para ésta renunciar hasta al derecho de disponer de sus propias libertades individuales. Aparte de esto, otra inconsecuencia importante es vincular las libertades individuales de

las generaciones posteriores en ese supuesto ejercicio de la libertad de la primera generación. No se comprende cómo las libertades individuales a lo largo de toda la historia han de hallarse condicionadas por aquella primera libertad inicial. Ese requisito del consentimiento para la primera ordenación política, que compromete y solidariza en otra análoga a voluntades venideras aún inexistentes, es una inconsecuencia. Proudhon señala también la de ejercerse esta voluntad colectiva a base de una representación: los representantes se arrogan la voluntad intransferible de la colectividad, y esto constituye una nueva ficción de derecho. Inconsecuencias son éstas que llevan a Proudhon a proclamar un principio de anarquía pura, que es para él a donde conduce lógicamente el punto de vista rousseauniano.

Yo creo que no podemos llegar a esto. Para mí el problema de interpretar el pacto más o menos histórico que se supone, depende de las relaciones existentes entre la voluntad y la naturaleza en el seno de la vida humana individual y social. El Pacto social se nos presenta como fruto de la voluntad humana en funciones de diosa que crea la soberanía de la nada política, y ese es, a mi juicio, el punto inicialmente falso de todo el sistema.

Sin entrar demasiado a fondo en este asunto, podemos señalar tres tipos de actuación de la voluntad en relación con la Naturaleza. Primero, el caso en que la voluntad actúa de modo arbitrario y caprichoso, creando y mandando a su antojo, como sucede en el reino de la fantasía, en la poesía. Claro que esta creación nunca es total, porque, incluso en la poesía, nos valemos de signos cuya materia primera nos da la Naturaleza. Son aquellos casos en que el hombre hace, como vulgarmente se dice, lo que "le da la gana". Ahora bien, estos casos son una excepción en la vida, un objeto de juego, un verdadero artículo de lujo, y nadie incluirá al orden político en semejante categoría. La segunda forma constituye las actuaciones ordinarias de la voluntad que elige entre varios partidos, pero en tal for-

ma que esta elección se halla motivada, inspirada en ideas y sentimientos, exigencias anteriores y superiores a la voluntad que las cotiza y contrapesa en previa y libre deliberación. Recuerdo a este propósito la definición que daba Santo Tomás de la libertad cuando decía que era: *Facultas eligendi media, servato ordme finis*. Es decir, la facultad de elegir los medios dentro del orden del fin, o sea, que la voluntad, dominada por el fondo de necesidad que constituye el orden natural de las cosas e incluso de sus propias tendencias, no tiene más opción que esa de elegir entre los medios en la medida en que tienen un margen de contingente indeterminación. Actúa en este sentido como un piloto que dirige su nave, que puede adoptar tal o cual rumbo, pero siempre dentro de las normas de impulsión que le prescribe la Naturaleza. Y hay una tercera forma, en que la voluntad se limita a aceptar las condiciones esenciales o circunstanciales con que la realidad natural se le ofrece en sus leyes y en sus grandes accidentes geográficos e históricos porque, seanle o no gratas, se siente dominada y subyugada por ellas. De manera que hay como tres coeficientes de máximo a mínimo en la actuación voluntaria, que están en razón inversa de los de Naturaleza.

Pues bien, esta idea muy general, aplicada al orden social y político, da el siguiente resultado. Ante el hecho social, la voluntad experimenta la presión de tendencias exteriores y anteriores a ella que no está en su mano crear ni suprimir, y que a lo sumo puede modificar en dirección e intensidad. Esta dependencia se ha expresado de muchas maneras. La sociología organicista ha creído que este vínculo superior a las individualidades es el de solidaridad. 6. Tarde se inclina hacia la ejemplaridad que divide a la Humanidad en dos categorías: los creadores de nuevos tipos de vida y los imitadores de lo ya creado; los que mandan con autoridad y los que obedecen a su prestigio. Los hay que preconizan como primer aglutinante social un vínculo de afectividad, v. gr., el sentimiento de simpatía. Todas estas hipótesis coinciden en admitir un fondo de ne-

cesidad natural superior a la voluntad que puede optar entre tal o cual forma de actuación, pero a quien no le es dado sacudir totalmente el yugo del medio social en que vive, de modo análogo a como nuestro cuerpo puede variar de presión atmosférica, pero dentro de la gravitación general a que se halla sujeto.

Si del vínculo social pasamos al punto de vista político, nos encontramos con una necesidad análoga. En primer lugar, la de crear en la convivencia humana un *mínimum* de uniformidad indispensable para que la sociedad exista, hecho que se impone como condición absoluta de vitalidad y que no puede universalmente lograrse por la vía del simple consentimiento. Citaré un caso que ha servido recientemente de tema de comentario en Madrid: me refiero al sencillo problema del cambio de dirección en la circulación de los vehículos. Es indudable que para una circulación normal se necesita una consigna de dirección uniforme. Pero, ¿existe alguna razón para que los vehículos vayan por un lado con preferencia a otro? ¿Es de derecho natural que la dirección sea por la derecha o por la izquierda? No; de ahí la imposibilidad de llegar a un acuerdo si se abandona la solución del problema al azar de las iniciativas individuales, y la consiguiente necesidad de una voluntad superior que imponga una marcha en sentido determinado. Y quien dice esto de problema al parecer nimia, lo dice con más razón de otros de más transcendencia, como por ejemplo en lo que se refiere al tema de la mayoría de edad, que tiene que existir por derecho natural, pero que de antemano no está dispuesto en qué fecha ha de llegar y ésta la fijará el derecho positivo o voluntario. La voluntad superior a que me refiero podrá ser la de una autoridad personal y concreta, o podrá ser consuetudinaria y difusa, pero se impone como exigencia ineludible del orden social. Y no es sólo el orden social el que exige esto, sino también la justicia social que importa más que el orden mismo: cito al efecto el caso del movimiento intervencionista del Estado en la cuestión obrera, intervención reque-

rida ante el fracaso de la libre competencia en la coordinación jurídica del capital y del trabajo. Por consiguiente, si nos encontramos en cada uno de estos órdenes frente a un hecho superior a las iniciativas de la voluntad privada, ésta no es dueña de crear o de suprimir la esencia de la sociedad política, que no debe su ser al consentimiento contractual, sino a un imperativo fundamental de la naturaleza humana.

Escuchad a este propósito un texto de Fouillée que tiene la preocupación de armonizar la ideología de Rousseau con las conclusiones más acreditadas de la sociología moderna.

Dice así: "Nos parece que la sociedad se constituye indivisiblemente por un conjunto de necesidades colectivas y por un consentimiento individual, más o menos implícito, dado a estas necesidades. Existe a la vez algo de involuntario y algo de voluntario en el vínculo social, y el individuo debe tener, siquiera en forma confusa, el sentimiento y la intención de su lazo con los demás para formar verdaderamente parte de una sociedad digna de este nombre." (*Le mouvement positiviste et la conception sociologique du monde.* — F. Alean. París; página 242.)

Esta interpretación del hecho social y político fundamental, como cosa en la cual colaboran por una parte la Naturaleza como anterior y superior a la voluntad y ésta por otra parte, da bastante luz sobre la interpretación de la filosofía escolástica en orden a este problema fundamental del derecho político. Todos sabéis que en este punto tenemos, incluso en España, una tradición extraordinaria de interpretación democrática del Poder público representada por Suárez, y en Italia por el Cardenal Belarmino. Pero ya en Santo Tomás advertimos textos favorables al concepto de una sociedad política basada en un pacto, en un consentimiento. En cuanto a la necesidad del orden político, dice Santo Tomás: "En todas aquellas cosas que se ordenan a un fin por vías y medios distintos, se hace necesario algún elemento director por el que se enderecen al fin debido... Ahora bien, sucede en efecto que los hombres tienden

a su fin de modos muy diversos, lo que se manifiesta suficientemente en la misma variedad de aficiones y acciones humanas. Si todavía conviniera al hombre vivir aisladamente como ocurre con muchos animales, no necesitaría de nadie que le dirigiera al fin, sino que cada uno sería rey de sí mismo bajo Dios Rey sumo, en cuanto que por la luz de su razón recibida de Dios se dirigiría en sus actos. Pero al hombre le es natural el ser un animal social y político. Si, pues, es natural al hombre vivir en sociedad de otros, es necesario que haya entre ellos por quien se rija la multitud. De otro modo, buscando cada uno su propia conveniencia, se disgregaría la multitud si no hubiera quien tuviera cuidado del bien que a la multitud como tal pertenece."—(*De Begimine principum*, lib. I, cap. I.)

Sin perjuicio de proclamar estas necesidades naturales, Santo Tomás dice en otro texto: "Se llama *pueblo* entre los doctos, no a cualquier conglomerado de multitud, sino al conjunto de hombres asociados por el vínculo de consentimiento jurídico y de la común utilidad" (*Coetus juris consensu et utilitatis communione sociatus*). (8. *Theol.*, II-II", q. 43, art. I.)

Dice además: "La ley consiste principalmente en una ordenación al bien común, y la ordenación al bien común es obra de toda la multitud o de algún vice-gerente de la multitud. Por eso la constitución de una ley o corresponde a toda la multitud o a la persona pública que tiene el cuidado de la multitud." (8. *Theol.*, I-II", q. 90, art. 3.)

Se advierte en este texto una distinción que en Santo Toma» ocurre constantemente cuando habla de una multitud disgregada, y más aún cuando dice, contestándose a una pregunta: "¿Puede la costumbre obtener fuerza de ley? Si se trata de una multitud libre, que puede trazarse a sí misma su ley, más valor tiene el consentimiento de toda la multitud manifestado por la costumbre, que la autoridad de un príncipe que no tiene facultad de promulgar una ley sino en cuanto representa la persona de la multitud." (8. *Theol.*, I-II", q. 97, art. 3.)

Parece, digo, que, puesto que distingue y examina el caso

de una multitud *Ubre*, supone que puede haberlas *no libres*, y sólo al caso primero que supone Balmes de una multitud que viniera a coincidir por inmigración en un mismo territorio, se aplicaría mas estrictamente aquella soberanía popular. Suárez y Belarmino, en cambio, que por un lado parecen universalizar en extensión esta soberanía, por otro lado la restringen al proclamar su obligada enajenación de la multitud en quien radica a un vicio-gerente de la misma. Así dice Suárez: "Resulta de todo lo dicho que el poder civil, cada vez que se halla en un hombre o en un príncipe, emana por derecho legítimo y ordinario del pueblo y de la comunidad, ya sea inmediata, ya remotamente, y que para ejercerlo legítimamente no se puede ejercer de otro modo. El poder, por la naturaleza de las cosas, se halla inmediatamente en la comunidad; para que pase con justo título a manos de un hombre es necesario que éste obtenga el consentimiento del pueblo." (*De Legibus*, libro III, cap. 4.) Este texto está mas próximo a la ideología rousseauiana que los de Santo Tomás, por la amplitud sin restricciones que otorga al requisito del consentimiento popular. Entiendo, sin embargo, por mi parte que, por encima de la opinión de Suárez, hay una pregunta que formular previamente y que constituye el problema fundamental del orden político: ¿Es o no natural y necesario que la sociedad humana esté organizada en una jerarquía unificadora de su actuación colectiva, bien sea en forma consuetudinaria, bien sea por mandato imperativo de una autoridad que lo ejerza en nombre de la multitud? Esta representación puede hallarse o derivada de la propia multitud o atribuida en virtud de otros títulos históricos de superioridad, y de ahí los dos, sentidos distintos que plantean ya el problema de las formas de gobierno. Pero este problema, estrictamente constitucional, debe dejar ante todo a salvo lo que acabo de decir, o sea la necesidad de que la sociedad humana tenga una jerarquía que sea a la vez principio de orden y garantía de justicia.

He oído al Sr. Ureña oponer la concepción republicana a

L\ monárquica, como si fueran dos cosas fundamentalmente distintas, y sin perjuicio de mi respeto a la fidelidad que el señor Ureña tiene a sus convicciones, yo me alegraría de saber que esa tan radical oposición no llega al extremo de suponer que el desdoblamiento jerárquico de la humana sociedad en autoridad y subditos sea obra caprichosa de la voluntad humana... (*El Sr. Ureña*: Eso es distinto.) Así quedaríamos de acuerdo en un punto fundamental, cual es el de proclamar, por encima del arbitrio de las voluntades individuales, un principio de coordinación y subordinación al que nacen ya obligadas cualquiera que sea la forma de gobierno que adopten.

Y antes de entrar en lo de las formas de gobierno... (*El señor Ureña*: Para mí son esencias de gobierno.) Digo, que como en los minutos que restan de sesión no podría concluir, antes de entrar en otro punto distinto, terminaría aquí, por hoy, si e; Sr. Presidente lo autoriza.

Sesión del martes 27 de Mayo de 1924.

El Sr. Zaragüeta: El último día, señores Académicos, me propuse mostrar que, a mi modesto entender y a juicio de la filosofía tradicional del derecho, hay en el orden social y político algo que se impone a toda voluntad, que es la necesidad de jerarquía, y en este sentido la opción entre jerarquía y anarquía no se da nunca, más que en un mundo fantástico que no puede ser el del derecho político. En este concepto, creo que cabe interpretar el sentido teocrático de la filosofía tradicional como siendo el derecho político impuesto por la Naturaleza del hombre, y como Dios es el autor de esta Naturaleza, hay que deducir que el primer postulado del derecho político es a la vez de derecho natural y de derecho divino. La ley natural es participación de la ley eterna existente en la mente di-

vina y una como proyección suya en la realidad de las cosas. La otra interpretación que ha prevalecido en la filosofía de los siglos xvii y xviii en el sentido de proclamar el derecho divino de tal o cual forma de gobierno, como la monarquía, y aun de tal o cual dinastía o representante de ella, es totalmente ajena al espíritu de la filosofía escolástica. La teocracia, en cuanto organización política, no ha entrado nunca en esta filosofía.

Queda el amplio campo de las formas, esencias o sistemas de gobierno, en el cual la voluntad tiene opción mayor, y de plantearse en algún terreno la crisis del sistema constitucional, ha de referirse a éste, abierto a todas las vicisitudes de la política humana.

Es muy antigua la división, que ha llegado hasta nuestros días con el nombre de aristotélica, de tres tipos de gobierno, caracterizados por la cantidad de elementos que intervienen en el ejercicio del poder público. De esta división se ha dicho por algunos, como Passy, que era insuficiente para representar la vida política moderna; sin embargo, Laveleye opina que continúa siendo la división cardinal. Se basa en un punto de vista cuantitativo: cuando el que ejerce la autoridad es una sola persona, su gobierno se llama *Monarquía* o *Autocracia*; cuando la forma de gobierno radica en un reducido núcleo de personas selectas, recibe el nombre de *Aristocracia*, y cuando la soberanía está representada por la totalidad del cuerpo dirigido, con el consiguiente predominio del elemento popular, tenemos lo que antiguamente se llamó *Policía* o *Poliarquía*, y posteriormente *Democracia* y *República*. Observarán los señores Académicos que estas denominaciones no coinciden rigurosamente con el contenido de los sistemas, particularmente la segunda, pues el gobierno de los mejores no equivale al de los menos, y cualquiera que sea la relación entre la cantidad y la calidad, el sentido puramente cuantitativo de esta forma de gobierno no se representa por la denominación de aristocracia, sino sencillamente por la de *oligarquía*.

Pues bien, esta clasificación, ateniéndonos más al fondo, se

halla inspirada en un principio de que aquí se ha hablado mucho, que es el de la *eficacia* de los resortes de gobierno. La deficiencia en este respecto de las modernas democracias, aquí elocuentemente subrayada por varios de los que me han precedido, se ha mostrado especialmente frente al hecho terrible de La guerra mundial, pues la complejidad de la máquina política ante las dificultades tan urgentes como enormes con que tropezaban los gobernantes, hacía imposible marchar a tono con los acontecimientos. En esto estriba, como se ha dicho aquí acertadamente, una de las causas de la relativa esterilidad de las formas democráticas. Pues bien, el principio fundamental de la menor eficacia del sistema y de la máxima eficacia del contrapuesto a él, no es una novedad. Yo lo encuentro formulado en términos precisos en Santo Tomás de Aquino, cuando dice, en su *Comentario a la Política de Aristóteles* (lib. I, cap. 3), aquello de que "la virtud cuando está unida es más eficaz que cuando está disgregada", y en otro lugar añade: "Lo que es por sí mismo uno puede ser causa de unidad más fácilmente que la pluralidad unificada. De ahí que la multitud se rija mejor por uno que por varios." (*S. Theol.*, I.*, q. 103, art. 3.) Ello hace que el Santo Doctor se incline por este lado en favor de un sistema monárquico.

Indudablemente, hay un fondo de verdad en este punto de vista, pues las cosas unidas actúan con más eficacia que las virtualidades dispersas, y así ocurre con la voluntad humana. En efecto, se recomienda a todo hombre que antes de tomar una determinación, mire bien lo que ha de hacer y pese los motivos de su futura decisión. Pero también se advierte, en la moderna psicología de la voluntad, los inconvenientes de considerar demasiado las razones de nuestra conducta, porque el exceso en esto nos lleva con facilidad a un laberinto de dudas del que es difícil salir. La reflexión inmoderada, cuyo fruto es una inagotable copia de encontrados móviles, produce a menudo la parálisis de la acción. Se ha observado que frecuentemente se llega a la abulia por un exceso de razones, como a la hiperbulia

por el defecto de las mismas. Pues bien, la natural perplejidad que siente la voluntad humana ante la diversidad de razones, se agiganta cuando se trata de unir voluntades distintas; de ahí la notoria lentitud de los movimientos colectivos, hija de la pasiva inercia o de la activa resistencia que ofrecen las masas a la formación de las coincidencias necesarias para gobernar. Tanto es así, que aun por muchos partidarios de la forma democrática se ha recomendado su aplicación a comunidades restringidas, y por eso, comunidades políticas como la de Suiza se manejan más fácilmente por el sistema democrático que otras mayores.

Esto, con ser tan razonable, no pasa de ser un aspecto de la cuestión, porque las cosas no ofrecen sólo el punto de vista *cuantitativo*, y aun pudiéramos añadir que el de la eficacia y rapidez es relativamente accesorio frente al de la *calidad* de la obra de gobierno a realizar. Los Escolásticos y Aristóteles se mostraron preocupados de armonizar en una sana política la eficacia cuantitativa del órgano gubernativo con la necesidad de subordinarla a la realización de la justicia que es el ideal; es decir, en términos de su filosofía general, que hacían preponderar las causas finales sobre las eficientes. La posibilidad de que el Monarca, que concentra en sí todo el poder, llegue a abusar de él, es una de las mayores preocupaciones de la política de Santo Tomás de Aquino, que constantemente habla de la facilidad de que la actuación de aquel poder discrecional, que hoy llamaríamos absoluto, degenera en tiranía por ejercitarse en materia ajena o en forma indebida, por medios injustos o con fines egoístas. En esto, Santo Tomás reflejaba a Aristóteles, que junto a sus formas de gobierno de tipo al parecer cuantitativo, pero que en el fondo suponen un funcionamiento formal y adecuado a la finalidad jurídica, temía su adulteración y decía que, con el abuso, la Monarquía degenera en tiranía, la Aristocracia en oligarquía y la Policia en democracia, que hoy llamaríamos demagogia. ¿Qué hacer frente a la posibilidad de estas degeneraciones?

En este punto, el Sr. Goicoechea, con su habitual elocuencia, expuso una idea que tiene interés, y que he visto repetida no hace muchos días en los ecos cablegrafícos, desgraciadamente bien someros, que la Prensa nos transmite de las conferencias que nuestro querido compañero se halla dando en la Habana. Salvando siempre la "salud del pueblo" y el máximo bien de los gobernados como norma de inspiración de toda obra de sana política, condenando por lo tanto como injusta toda actuación enderezada al propio provecho del gobernante, se propone para la mayor eficacia de la autoridad gubernativa que su ejercicio se halle vinculado a un órgano ajeno al voto de la multitud. Se trata, en una palabra, de que un órgano no democrático ejerza una función de matiz acentuadamente *demofílico*, es decir, orientada hacia el bienestar del pueblo y por lo tanto desinteresada y como desprendida de la nativa estructura del órgano en cuestión.

Yo he de decir que, personalmente, me hallo bien convencido de que las formas de gobierno no tienen eficacia decisiva en ningún sistema, y entiendo que la justicia de' una forma de gobierno radica sobre todo en el espíritu con que se ejerza. Así y todo, y aun reconociendo teóricamente la posibilidad del desinterés político, del desvelo y hasta de la abnegación de una clase en favor de otra, declaro sinceramente mi escasa confianza en aquel generoso intento de insuflar en un cuerpo no democrático un espíritu de demofilia, que constituya de modo universal y permanente al bienestar popular en centro de las preocupaciones políticas. ¿Qué mejor confirmación de todo ello que el espectáculo de la vida internacional? Estamos todos lamentando, a la hora presente, las dificultades con que se tropieza para establecer un ambiente de paz, a pesar de que existe el órgano creado y destinado para ello, y es porque no se ha llegado a crear a la vez aquel espíritu que sólo nace de la buena voluntad y de la mutua comprensión. Pero inversamente, se han dado muchas veces casos en la historia de que naciones sinceramente animadas del deseo de paz hayan llegado a combatirse, pre-

rasamente por carencia del órgano «n que hubiera normalmente radicado aquel espíritu. Por eso entiendo que, sin perjuicio de recoger la idea del Sr. Goicoechea en cuanto proclama la profunda superioridad del espíritu sobre la materia, de la función sobre el órgano, de la finalidad ideal sobre una eficiencia puramente mecánica y de consigna, la inyección del espíritu democrático no debe pregonarse por vía de sustitutivo total del órgano a él connatural. Los filósofos tradicionales no se contentaron con predicar ai gobernante la necesidad de inspirar sus actos en la justicia, sino que trataron de recabar que al efecto se hallara el cuerpo social debidamente estructurado. Así dice Santo Tomás: "De tal manera se ha de disponer la gobernación del Reino, que al Rey ya instituido se le quite toda ocasión de tiranía. Al propio tiempo conviene que se temple su potestad a fin de que no pueda fácilmente degenerar en un ejercicio tiránico. Por último, se debe prevenir el modo de poner remedio a la tiranía si por ventura el Rey en ella incurriere." (*De Regim, prime.*, lib. I, cap. 6.)

Bien pudiéramos decir, pues, que, a pesar del anterior principio cuantitativo de la máxima eficacia consiguiente a la máxima concentración del poder, el Doctor Angélico no vacila en proclamar la necesidad de un contrapeso a la autoridad real para que su ejercicio eventualmente tiránico se vea eficazmente contrarrestado y como neutralizado por el freno de otra autoridad antagónica que garantice o restablezca el imperio de la justicia.

A fines del siglo xvni, se ha asistido a la creación de una estructuración política que tiende a asegurar contra la posibilidad del abuso tiránico del poder, limitando su ejercicio absoluto, y que consiste en la teoría de la división de poderes de Montesquieu, tan discutida aquí en noches pasadas. A propósito de esto, me llamó la atención una idea del Sr. Goicoechea con la que yo tendría el sentimiento de no coincidir de no haber sufrido un error de interpretación. Creí entender al Sr. Goicoechea que esta teoría era algo así como un capítulo de la di-

visión del trabajo, y a mí me parece que hay una diferencia esencial entre ambas cosas. La división del trabajo es una especialización técnica y social de la labor humana, nacida de la insuficiencia cuantitativa o cualitativa de la capacidad de cada uno en relación con la totalidad de sus propias necesidades, especialización que atribuye a los individuos un papel determinado para que así el trabajo más intenso y adiestrado sea más fructífero en relación con las necesidades de toda la sociedad. Claro que la división de trabajo se da también en el mundo político, y en el Poder ejecutivo se ve esto bien claro, atendiendo a que se halla constituido por varios Ministerios con su labor especial para cada uno. Pero no consiste, a mi juicio, en esto la división de poderes, sino en la vinculación de una autoridad suprema a cada uno de los órganos en su función propia, vinculación que añade a la división técnica del trabajo el carácter predominantemente jurídico y político de una verdadera co-soberanía.

A pesar de esta salvedad, estimo que en las consideraciones del Sr. Goicoechea hay algo importante que recoger. Para mí, uno de los puntos oscuros del sistema constitucional moderno (será quizá debido a mi escaso conocimiento de estas cosas) consiste en la relativa indefinición de fronteras del Poder ejecutivo en relación con los otros dos, especialmente con el legislativo. Parece a primera vista que el Poder ejecutivo no tiene más misión que poner en práctica las normas de conducta que dicta el legislativo, algo por el estilo de lo que hacen nuestros miembros, los brazos o las piernas, al realizar lo que nuestra voluntad ha determinado. Pero de hecho no es así, porque el Poder ejecutivo no se contenta con aplicar literalmente las leyes de suyo abstractas a la realidad concreta y particular, sino que resuelve con criterio más o menos discrecional la infinita variedad de sus casos y problemas, precisa y determina el contenido de las leyes en Reglamentos que por lo mismo participan de la naturaleza de aquéllas, y aun se erige en órgano supletorio del Poder legislativo cuando dicta Reales decretos sobre materias y

puntos perfectamente legibles. En esta indefinición de fronteras radica la constante competencia del Poder ejecutivo con el legislativo, con la consiguiente supremacía práctica del uno sobre el otro. Y aquí el Sr. Goieoebea proponía una división de poderes con otro criterio que, si mal no entendí, preconiza en síntesis que el Poder ejecutivo estuviera vinculado en personas que estudiaran los asuntos y acordaran soluciones, pero sin valor definitivo hasta que el Poder legislativo las sancionara con su voto o les opusiera un veto, sustituyendo así al Poder armónico y teniendo respecto de la soberanía de la ley una función análoga a la del *referendum* popular en Suiza. Yo carezco de competencia para discutir esto, pero lo recojo porque me pareció que el Sr. Posada presentaba al Sr. Goieoebea como hostil a! sistema parlamentario, ya que el parlamentarismo estaría de más en la estructura que aquél definía como suficiente para una función meramente sancionadora. Si esto no es así, claro es que estoy dispuesto a rectificar.

Hay un 'tercer punto de vista que me parece el más fundamental y es el de la *calidad* pura. La cantidad está en relación con el principio de eficacia que hemos comentado. Viene después la consideración de la calidad como posiblemente comprometida por la excesiva eficacia cuantitativa de un poder, y la consiguiente necesidad de contrapesar una soberanía con otra para evitar la tiranía. Pero queda lo más interesante, que es la calidad pura. Todos estamos de acuerdo en que el Poder público sea ejercitado por los mejores, y creo que aun los más decididos partidarios de la democracia lo proclamarían y serán no obstante democráticos, por entender que la selección se hace mejor con este sistema. Ahora bien, entre la calidad y la cantidad hay cierta proporcionalidad que pone de relieve la moderna Estadística. Cuando tratamos de aquilatar los grados de una cualidad humana, como el talento, pongo por caso, desde el punto de vista de la cualidad pura diríamos que hay hombres geniales o de eximia intelectualidad, hombres de mentalidad deficiente, como los imbéciles e idiotas, y por último hom-

bres de talento mediano. La comparación de esta escala cualitativa con la cuantitativa da como resultado que los hombres de ingenio mediano constituyen la mayoría de las gentes, y la cumbre y la base de la escala, respectivamente representativas del talento eximio y de la imbecilidad, comprenden otras tantas minorías. Pues bien, la familiaridad con la idea de que "lo bueno no abunda" hace que, así como podemos decir que los talentos políticos son una minoría, muchos inviertan sin reparo los términos de esta proposición como si todas las recíprocas fueran verdaderas, llegando a presumir que la minoría se halla siempre compuesta de talentos. Los antiguos se hacían bien cargo del sofisma latente en tal inversión, y así los Escolásticos consideraban la cualidad política sencillamente como una virtud, que hace a un hombre apto para ejercer el poder. Nosotros llamamos a esto capacidad política, caracterizada por el triple índice de la competencia técnica, del sentido de justicia, y de lo que pudiéramos llamar prestigio imperativo.

Así, pues, el problema magno de toda organización política está en designar cuáles son los sujetos más aptos para dirigir la cosa pública, verificándose de un modo o de otro esta determinación. Para ello hay dos caminos: uno, la designación natural; otro, la selección voluntaria.

El hecho de que la Naturaleza vincule el poder en una persona se ha estimado por los pueblos desde tiempo inmemorial como forma aceptable, y quién sabe si la mejor, y este hecho natural a que me refiero es la herencia. He de llamar en este punto la atención de los señores Académicos sobre la curiosa circunstancia de que en este fenómeno se den la mano la Monarquía más absoluta con la Democracia más radical. En la Monarquía absoluta se transmite el poder en forma hereditaria, y en la Democracia directa, o sea aquélla en que el poder se ejerce inmediatamente por los gobernados, también se transmite por medio de la herencia, pues cada uno de los individuos es depositario de un lote de autoridad que a su muerte recoge su prole. Los extremos se tocan y podría alguien presumir de ahí que

sen igualmente viciosos. Santo Tomás se muestra en este punto partidario en principio de la designación voluntaria, no reconociendo en la hereditaria más que un mal menor impuesto por circunstancias accidentales, y consigna a este propósito lo que voy a leer, porque tiene cierta importancia: "De suyo siempre es mejor que se designe un Rey por elección que por sucesión, si bien accidentalmente puede ser más ventajosa la sucesión. Lo primero aparece de que aquel procedimiento es el mejor que tiende a designar el mejor sujeto de autoridad; ahora bien, esto sucede con el procedimiento electoral, ya que es más fácil hallar al mejor entre varios candidatos que probable el que coincida con uno solo." (*Coment. a Arist.*, lib. III, 1. 14.) En cuanto a las circunstancias históricas que puedan aconsejar accidentalmente el recurso a la sucesión hereditaria, Santo Tomás señala especialmente el mayor prestigio inherente a las instituciones hereditarias, el menor lugar a disensiones políticas propio del automatismo de este sistema, y sobre todo el peligro de corrupción por parte del cuerpo electoral.

Insistiendo en este último punto, hay en las obras del pensador medieval pasajes verdaderamente significativos. En la *Suma Teológica* (I-II", q. 97, art. 1) condensa su pensamiento sobre el principio electivo en la forma siguiente: "Si el pueblo es serio, moderado, custodio diligente de la común utilidad, con justicia se le reconoce la facultad de designarse los magistrados por los que se administre la cosa pública. Pero si poco a poco el pueblo depravado cayese en un sufragio venal y encomendase el régimen a hombres perversos y criminales, justamente se le privaría de semejante potestad y habría de volver al arbitrio de un corto número de ciudadanos honrados."

En efecto, con ser tan claras las preferencias del Santo Doctor por un gobierno electivo, bien se ve que pone por encima de ellas el principio que pudiéramos llamar de la "óptima cualidad funcional", al que debe subordinarse toda estructuración orgánica. No vacila, al efecto, en proclamar el derecho del ciudadano eminente a erigirse, aun imponiéndose en forma que

hoy llamaríamos dictatorial, en jefe de sus compatriotas. Si no siempre procede recurrir a tal extremo, es en atención al temor de una mayor perturbación consiguiente a tal intento, agravada por la incertidumbre del éxito. Pero, en tesis general, Santo Tomás mantiene su principio "*Melius est principan quod melius est et studiosius*" (*Com. Polít. Arist.*, lib. III, 1. 8), y en la *Summa Contra Gentes* (lib. III, cap. 78, 81) proclama la hegemonía de la inteligencia en el orden político como en el resto de la vida humana con las siguientes palabras: "Aquellos hombres que exceden a otros en virtud operativa, deben ser dirigidos por quienes les sobrepujan en virtud intelectual... En el régimen humano el desorden viene de que no siempre presiden los destinos de los pueblos quienes descuellan por su inteligencia."

Volviendo al sistema electoral, fundamentalmente preferido en la filosofía que comentamos, hay un pensamiento en la *Política* de Aristóteles que tiene mucha importancia en este punto, y es aquel según el cual el gran riesgo de la elección consiste en el predominio de la mayoría o de la cantidad sobre la mejor calidad que pudiera representar una minoría selecta. Este predominio habría de atenuarse, no sólo por la irradiación natural lograda por superiores directivas en el seno de masas no insensibles a sus prestigios, sino también con la introducción de un sufragio que no fuera el expresado en la fórmula vulgar "cada hombre un voto", sino que representara más adecuadamente la varia condición del cuerpo electoral, como se ha intentado con el sistema del voto plural (por cierto, sin gran aceptación en la experiencia política moderna, quizás debido a las dificultades de aplicación con que el sistema tropieza), en el cual se concede a algunas personas más de un sufragio. Convendría mucho, a este propósito, que los títulos de superioridad fueran cuidadosamente aquilatados para evitar que prevaleciesen los intereses sobre los ideales, porque en el fondo de todo esto, hoy como en tiempo de Aristóteles, se halla latente un problema económico-social, y hay gentes demasiado propensas a abordar el tema de la representación popular con la mentalidad de un ac-

cionista de Compañía anónima. Más que el título de propiedad, que a menudo no arguye sino la buena fortuna de una herencia, habrían de significar para el caso la personalidad familiar y sobre todo el valor intelectual y moral, exponente de verdadera superioridad que en una política realista no cabe desconocer so pretexto de una quimérica y artificiosa igualdad, o, lo que sería peor, por un inconfesable halago a la fuerza de la masa.

Sintetizando estos tres principios, el cuantitativo de la eficacia, el de la compensación de una potestad con otra y el de la selección cualitativa del Poder público, Santo Tomás, después de aparecer como monárquico puro en uno de sus tratados, y como monárquico templado en otros, nos presenta un régimen que pudiéramos llamar mixto y que se aproxima al constitucional moderno.

Me permitiré leer lo que dice a este propósito: "En una buena organización política, se han de considerar dos cosas. La primera es que todos los cáudanos tengan alguna parte en el gobierno, porque tal es el medio de conservar la paz social y obtener que todos amen y defiendan la Constitución del país. La segunda concierne a la forma misma de gobierno y al modo de distribución de los poderes.

"Según esto, la mejor organización será aquella en que un solo Jefe sea puesto a la cabeza del Estado y mande según la ley de virtud; en que varios magistrados inferiores colaboren con él en la administración según la misma ley de virtud; en que, finalmente, todos los ciudadanos participen en la soberanía como electores y elegibles para todas las magistraturas, tanto la suprema como las subordinadas.

"El principado pertenece a todos, ya sea en cuanto el príncipe puede ser entre todos elegido, ya en cuanto por todos debe serlo. Los príncipes pueden ser elegidos de entre el pueblo, y al pueblo pertenece su elección." (*Summa Theologica*, I-II", q 105, art. 1.º)

Este es un texto sorprendente en plena Edad Media, pues

en él se preconiza el régimen republicano o por lo menos el monárquico electivo, ya que el Poder supremo es elegible entre toda la masa y elegido por toda ella con un grupo de magistrados de elección igualmente popular, basándose, por lo tanto, todo el edificio político en «na democracia, atenuada si se quiere. Sin embargo, yo no encuentro aquí un riguroso paralelismo con el sistema constitucional moderno, porque no parece entrever la existencia de un Parlamento, a menos que este grupo de magistrados fuera una cosa análoga. De representar algo semejante a nuestros ministros, este tipo mixto de gobierno quizá correspondería mejor al de régimen presidencial de que aquí se ha hablado, salvo el procedimiento democrático de elección de que Santo Tomás tampoco exime a los consejeros colaboradores del Príncipe. De todas maneras, es interesante la referencia, tanto más cuanto que aquí trata Santo Tomás de dar participación a cada uno de los principios que ha proclamado en diversos lugares de sus obras y que he procurado esta tarde exponer y comentar en el enlace lógico que a mi juicio tienen.

Y ahora, diré dos palabras de algunos otros puntos de los que aquí se han tocado, pues deseo hacerme cargo de ellos y terminar en la sesión de hoy.

Hay uno de gran interés que se ha puesto de manifiesto por el Sr. Posada y que es el siguiente. Una de las grandes novedades en el conato de transformación de la estructura política a que asistimos, es el desplazamiento de lo que pudiéramos llamar centro de gravedad en la organización del Estado. Este centro de gravedad ha radicado hasta ahora en la pluralidad de individuos presuntamente iguales, conviviendo en cierta unidad étnico-territorial, que ha sido la base de toda representación electoral en las Constituciones hasta ahora vigentes.

Ya la pluralidad de estas mismas unidades no deja de traer consigo algunos momentos de crisis, y la prueba es que el derecho internacional, sobre todo el privado, pone de manifiesto las dificultades con que se tropieza, cuando hay que resolver una relación jurídica con criterios varios y hasta encontrados, por-

que las personas en ella interesadas pertenecen a su respectiva nacionalidad, la cosa a otra, y el hecho ha tenido lugar en una distinta, todo lo cual plantea los problemas que todos conocemos y que constituyen el fuero propio del derecho internacional privado. Más importantes son aún «los conflictos que este principio étnico-territorial ha venido a provocar al intentarse la formación de un estatuto internacional que pusiera fin a la terrible conflagración bélica a que hemos asistido estos últimos años. El mismo principio ha sufrido grandes vaivenes, pues por un lado se ha ampliado creando la Sociedad de Naciones, y por otra parte hemos podido observar, aquí y fuera de aquí, tendencias de emancipación y disgregación más acentuadas que antes de la guerra en forma de movimientos regionalistas y separatistas. En último término, se ha llegado a proclamar el principio de nacionalidad que parecía llamado a dar a la realidad histórica actual una satisfacción plena, y sin embargo ha sido también semillero de nuevas discordias.

Pero al hablar del desplazamiento del centro de gravedad, me refería a la división de los hombres y consiguiente unificación, no por regiones geográficas y agrupaciones históricas, sino por funciones profesionales. Esta organización no es una novedad histórica, pues se dio en épocas ya remotas, cuando el mundo obrero vivía agrupado en gremios, pero sin que ello tuviera influencia en el régimen político, siendo la novedad para mí el acto de presencia que ha hecho en nuestros días, intentando sustituir en la estructuración del Estado al criterio étnico-territorial mediante la sindicación revolucionaria. Inmediatamente ha sobrevenido una reacción que tiende a sofocar este movimiento de emancipación de las funciones sociales, y aun de dictadura de alguna de ellas, reacción quizás instintiva del principio de conservación vital que se impone en todo organismo ante el peligro de una mortífera desintegración. La unidad étnico-territorial tiene realidad más viva que las funcionales, no sólo por su arraigado abolengo histórico, sino también por su concreción social constitutiva de una verdadera red de intereses, en

tanto que éstas no representan más que aspectos parciales de la vida social. Un médico, un comerciante, un abogado significan en sus respectivas profesiones un valor importante pero parcial del interés público, al paso que una región o una ciudad constituyen la confluencia de todos los valores en un sector determinado. Quizá por esto o porque el movimiento de emancipación profesional no ha sido bastante fuerte, se ha sofocado, pero renacerá. Yo me pregunto si no habrá manera de salir al encuentro de esta crisis de modo no violento, como entiendo que es la solución que se ha dado a este problema olvidando que nada violento es durable. Me inclino a creer que la base sería utilizar la teoría bicameral. El sistema constitucional no está reñido con la dualidad de órganos legislativos, siendo por el contrario ésta la que priva en la mayor parte de los países, y ello se comenta por los tratadistas sin darle una interpretación unánime ni siempre acertada. ¿No se podría dar nueva vida a este sistema bicameral en el sentido de que una Cámara reflejara el principio étnico-territorial que no ha perdido su virtualidad —y no estará de más subrayarlo ante el menosprecio que hacia él afectan nuestros flamantes "organicistas"— reservando a la otra la representación de intereses e ideales profesionales y corporativos? Algo de esto es nuestro Senado, pero tan en pequeño que no basta para dar satisfacción a la presión de las clases sociales, cada día más conscientes de su personalidad colectiva.

Otro punto litigioso se halla en el capítulo de nuestras Constituciones que se refiere a eso que se llama los "derechos del hombre" y los fueros de la libertad en oposición a los de la autoridad. Asistimos a una reacción contra esta proclamación de los derechos del hombre, que tiene su explicación circunstancial. Sin embargo— y prescindiendo naturalmente del contenido y origen que a tales derechos asigne determinada ideología —, la idea de que el individuo tenga un asilo inviolable para su personalidad frente a la actuación posiblemente abusiva del Poder público, me parece algo que no se debe abandonar. El individuo humano no es sólo parte de un todo social; es por sí

mismo una entidad sustantiva y acreedora al respeto, incluso por parte de la totalidad mayor del Estado a que pertenece. Claro es que aquella inviolabilidad, sufre quebranto notorio en momentos de gran crisis, v. gr., frente a una guerra como la que hemos presenciado; pero para eso, todas las Constituciones se han reservado el derecho extraordinario de suspender las garantías. reserva que ofrece suficiente cauce jurídico a estas circunstancias excepcionales. Aparte de ellas, reconocer a la personalidad humana un fuero sustraído a las eventuales* intromisiones de la autoridad, me parece un razonable homenaje a su dignidad, sin que tampoco debamos suponer que este hombre a que se refiere la fórmula sea el hombre profesional al que, por una reacción a mi juicio excesiva contra el individualismo jurídico, tienden ahora a exaltar los que se resisten a ver en la persona humana algo más que una célula funcionalmente diferenciada del organismo social.

Voy a terminar resumiendo estos puntos de vista, sirviéndome al efecto de la analogía que creo posible señalar entre la crisis de los Estados y los cambios que experimenta la materia al pasar a través de puntos también llamados "críticos", de sólida a líquida o de líquida a gaseosa. Todos sabemos que los cuerpos están sometidos en cuanto a su estado molecular a dos fuerzas antagónicas: la presión y la temperatura. La temperatura es de suyo expansiva y tiende a hacer pasar a los cuerpos de los estados positivos por su forma o volumen fijo a otros más bien negativos de estas propiedades. La fuerza de presión tiene función opuesta, ya que en virtud de ella tienden los gases que representan la máxima expansividad térmica a recobrar la primitiva solidez. Bien se puede decir que cualquier cuerpo es una especie de transacción entre estas dos energías, cuya interferencia le reduce al estado molecular en que se halla, pero sin dejar de estar sujeto a ulterior variación. Existen desde luego zonas de relativa estabilidad, dentro de las cuales puede alterarse cualquiera de aquellas energías, presión o temperatura, sin que por eso cambie el estado molecular. Pero esas zonas se hallan limita-

das por puntos máximos o mínimos de correspondencia entre ambas energías, en los cuales la menor variación de cualquiera de ellas determina la variación del estado. Así, por ejemplo, el agua, mientras no llegue a 100 grados bajo una presión normal, se halla en situación estable, porque no entra en ebullición a pesar del ascenso de la temperatura; pero si llegamos a aquel punto, cualquier modificación de la temperatura o de la presión hace prevalecer un estado sobre otro, y ese punto a que me refiero es el punto crítico.

Pues bien, también la organización política nos aparece sometida a dos fuerzas: la temperatura, por un lado, representativa del movimiento ascensional y expansivo de la democracia, y la presión por otro, símbolo de la fuerza de la autoridad, que tiende a dar a la vida política una forma más determinada y permanente. En relación con estas dos fuerzas se han desarrollado entre nosotros acontecimientos fundamentales que han traído la situación actual. En este concepto suscribiría yo lo que dijo el Sr. Alcalá Zamora de que en la guerra habrá de encontrarse la causa de la crisis constitucional, pues aunque no sea la causa adecuada, ha sido el punto crítico de maximización de energías que ha puesto a prueba la estabilidad del equilibrio político. Primeramente se han encontrado los pueblos con la necesidad de apremiantes soluciones a gigantescos problemas que no suministraban con bastante rapidez y eficacia las organizaciones democráticas. De ahí que frente al hecho de la guerra haya habido que prescindir en ocasiones de las exigencias de una democracia pura y concentrar los poderes en autoridades autocráticas, aunque no siempre éstas lo hayan hecho bien. El principio étnico-territorial ha sufrido algún descrédito por haber sido denunciado en su modalidad imperialista como el verdadero fulminante de la conflagración; se ha reaccionado después en sentido opuesto, y esto ha traído un estado de perturbación del cual no hemos logrado aún salir. Por último, de esta necesidad de no respetar ningún fuero individual ni social para acudir a las exigencias crecientes de la lucha, ha resultado que los derechos del hombre

hayan sufrido un eclipse. Lo que ha llevado al extremo crítico estos hechos y las tendencias que representan ha sido la guerra, con lo cual se explican esos cambios de postura que la humanidad doliente ha ido adoptando en las constituciones posteriores a la lucha, según ha expuesto aquí en noches pasadas con tanta brillantez como erudición el Sr. Gascón y Marín.

A mi juicio, estamos caminando hacia un período de relativa estabilidad, que no será un estancamiento o un retroceso, sino un ensayo, quizás algo precipitado y prematuro, de formas a que se hubiera llegado más sosegadamente por la natural evolución del régimen constitucional, de haber seguido su curso al contraste pacífico y progresivo de la experiencia y las doctrinas políticas de la Humanidad.

Y nada más, señores Académicos, sino pedir perdón a todos por lo mucho que les he molestado y agradecerles profundamente la atención con que me han favorecido.

Sesión del martes 3 de Junio de 1924.

El Sr. Alcalá Zamora: Ausente el Sr. Goicoechea, no quise rectificar, ni aquella alusión según la cual nos creía, a mí y a otros, partidarios del *statu quo*, pues yo no lo soy, ni cuando éste se entiende como cristalización de lo existente, ni referido a la restauración de lo anterior.

Mi intervención depende de que en la última de las sesiones escuchamos con deleite al Sr. Zaragüeta, y la circunstancia de su presencia, me excusa de aquellos respetos (no me refiero a los personales) que la ausencia del Sr. Goicoechea me impone.

Voy a tener el magno atrevimiento de intentar contradecir a una persona hacia la cual siento, a la par que simpatía vivísima, temor extraordinario. Considero al Sr. Zaragüeta, des-

de su entrada aquí, como un formidable dialéctico, por dos ventajas excepcionales, que superan a las que son habituales en la discusión. Es la primera, que por temperamento, por vocación y por ejercicio del profesorado, es tan magno profesor, que cuando se le oye, sólo se siente la tentación de aprender, y sin llegar a ser alumno suyo, queda uno desarmado como contradictor. Es la segunda, que pertenece a los que yo llamo dialécticos de largo recorrido, lo cual sólo se alcanza mediante la posesión de una cultura extensa y sólida. Los demás, inducimos, por ejemplo, desde Pozuelo a Villalba, o deducimos desde Valdemoro a Aran juez, y quedamos cansados, mientras que en el señor Zaragüeta asombra la magnitud de la distancia que cubre con los dos procedimientos, porque a veces, de un hecho insignificante del orden físico o de la vida privada, llega, en un vuelo poderoso, hasta, principios cardinales de orden moral; y otras, desde fundamentales premisas metafísicas o lógicas, arriba, inesperadamente, a una consecuencia de orden práctico.

A pesar de estas enormes ventajas, quiero recoger, de las observaciones que le oí, algunas en que, por fortuna, puedo señalar coincidencias, y otras, en que, con mayor atrevimiento, he de consignar discrepancias.

La primera de las observaciones en que coincidimos, en parte, es en el influjo, que reconoce como yo, en la crisis del constitucionalismo al hecho de la guerra mundial. Mas paréceme conveniente insistir en que, a mi juicio, la guerra, por sí sola, no es la causa única, sino que a ella se juntan y con ella se combinan las violencias de la transformación social, más que en el radicalismo de sus soluciones, en sus métodos, que rompiendo la elasticidad de las Constituciones, hace que se desborden fuera de ellas.

La segunda de las puntualizaciones que quería hacer, es que, también a mi entender, la guerra no determina el punto crítico en aquella forma en que con imágenes gráficas la describiera el Sr. Zaragüeta. La guerra no acelera el proceso y transformación del régimen constitucional, sino que lo ha interrumpido.

pido, y en ocasiones lo ha desviado de la tendencia que llevaba.

Otro punto en que tenemos alguna coincidencia, es el referente a la crítica que hacía de la doctrina rousseauiana y su paralelismo con la escolástica, acerca del pretendido origen voluntario de la sociedad. Paréeme que coincidimos en que ambas doctrinas son arbitrarias al fundar sobre la voluntad la existencia de la sociedad. Una y otra olvidan, o quizá quieren olvidar, que el pretendido asiento voluntario de la sociedad es un intento que endulza la amargura del reconocimiento de su necesidad. Quiero* también decir que la crítica de Rousseau abarca en parte la doctrina escolástica, porque si Rousseau supone en las generaciones primitivas una potestad para mermar la libertad de las futuras, la escolástica la admitía para comprometerlas perpetuamente. Y si una generación tuvo la potestad de gravar la plenitud de las libertades, mayor arbitrariedad habría en la potestad de enajenarlas. Creo también que así como la doctrina rousseauiana no es espontánea, sino un artificio magistral para constituir un tipo de sociedad ideal, la escolástica no es tampoco espontánea, sino la cooperación sugerida, dócil o grata hacia los príncipes, queriendo suplir doctrinalmente el fundamento de la autoridad imperial, que había de ser, al empezar el renacimiento, el modelo, en el entronque de su potestad con los soberanos de aquel tiempo.

La tercera de las coincidencias relativas está en la compatibilidad de la representación por profesiones y clases con una representación más universal y humana. En eso estaríamos totalmente de acuerdo si el Sr. Zaragüeta admitiera que no pudiendo vaciarse íntegramente la representación humana en el molde de clases y profesiones, hay necesidad de asegurar, en un principio de representación electiva, la unidad, porque de no encarnar en tal representación electiva, la de clases y profesiones, conduce a que la unidad indispensable se haga servir por el déspota.

Y hechas estas aclaraciones, quiero fijar con brevedad otras nociones en que nuestra discrepancia es mayor. Es la primera la

noble y sincera esperanza que el Sr. Zaragüeta parecía poner, como nuestro ilustre y ausente compañero el Sr. Goicoechea, en la demofilia. Para mí, sin ser nuevo el vocablo, el concepto y el hecho se mueren de viejos. Demofilias, a mi entender, ensayadas históricamente y con triste experiencia, han sido casi todas las dictaduras, despotismos, oligarquías, clases dominantes y castas cerradas. La demofilia supone una distinción, a mi entender, orgánica y providencialmente absurda entre el poder y su finalidad, y confiando demasiado en la flaqueza de la condición humana y olvidando cómo desvirtúa el principio más puro, pretende poner a prueba esta condición humana, colocando en UD lado la magnitud de los deberes y de la potestad, y en el otro el derecho al máximo sacrificio, pero desvalido por la carencia del poder. Creo que sin hipocresía en el espíritu, ni insinceridad en las palabras, creyeron y quisieron ser demofilias casi todas las dominaciones explotadoras de la historia. Se lo propusieron, quisieron serlo, pero no pudieron, por contradecir esa ley de la condición humana. Paréeeme más difícil que nunca voiver ahora a ese concepto de demofilia y dominaciones tutelares, selectas y generosas, que recogen el •poder para salvar a los pueblos, porque las anteriores demofilias se instalaron en época de barbarie o de decadencia, y la generación actual ha sentado, como una síntesis de toda la historia, el resumen de que todas esas demofilias fueron tutelas prolongadas llamadas a permitir una era de mayor libertad. Jamás sería más violenta la nueva implantación que ahora; jamás significaría mayor desesperanza, porque sería proclamar no ya una tutela que había de cesar, sino la imposibilidad de un régimen de expansión y de libertad. Por eso lo creo imposible, y si se hiciera, traería, las consecuencias de siempre. Y si algunos de los que me escuchan se sonríen, diré que la demofilia llegaría a las castas, y no hablo de un país imaginario que encerrara su demofilia en una profesión determinada, porque la casta surgiría perpetuándose el oficio en las familias de los gobernantes, favorecidos por facilidades en el reclutamiento, por atracciones sentimentales y de visuali-

dad, por ventajas pedagógicas y económicas en el ingreso, convirtiendo al país en feudo de una profesión.

El otro concepto en que discrepo es en que pueda reputarse la herencia, título común en el orden político, para las concepciones extremas del poder absoluto y de la democracia absoluta. Fué esto quizá lo que mayor efecto produjo, dada la brillantez del Sr. Zaragüeta, por lo que tenía de paradoja. A mí me costó trabajo reaccionar sobre esta impresión; pero en definitiva creo que aquello no se puede sostener. Cuando se trata del extremo opuesto al poder absoluto, no cabe hablar de que la herencia sea también el título del poder. Es evidente que no se tiene participación en una democracia sin ser ciudadano, que no se es ciudadano sin ser hombre y que no se es hombre sin haber nacido[^] para lo cual hace falta tener un ascendiente; pero de eso a la herencia título media un abismo. No voy a fijarme en detalles tales como que la herencia del poder en la monarquía absoluta puede ser transversal, y que en una democracia la herencia es directa. No me fijo tampoco en que siendo la filiación más segura y la única conocida en muchos casos la materna, y siendo de ayer por la tarde el reconocimiento de los derechos políticos de la mujer, se llegaría a que habrían tenido título hereditario en los que no poseían aquello que transmiten. Para mí, en una monarquía absoluta, la incompatibilidad del poder entre el que ha de ser causante y su heredero, es tan total, que en la historia existe la demostración plena de que apenas la figura del sucesor ha pretendido dibujarse, ha surgido un conflicto en que la crueldad de padre ha sido absuelta por la función de soberano. La dramática de nuestra Historia ofrece todas las fases, desde la trágica hasta la farsa, desde San Hermenegildo a Fernando VII, pasando por el Príncipe de Viana, por Sancho IV, que destroza el afecto filial, y la segunda Partida; por los hermanos de Enrique IV y por el Príncipe D. Carlos. En una democracia, la incompatibilidad entre el causante y el heredero, jamás puede existir; el derecho lo pueden gozar simultáneamente, sin merma, y el que

llegue a la edad de madurez, puede ver a sus hijos compartir sus derechos políticos, y si vive más, lo compartirá con sus hijos y con sus nietos, de tal modo, que podrá darse un renacimiento del patriarcado.

La herencia en una monarquía absoluta es un título insustituible que se produce por el hecho físico de la muerte o por el histórico de la abdicación; la herencia en una democracia no es necesaria; la herencia del poder absoluto es título por sí solo, supliendo a la incapacidad del sucesor una regencia; la herencia producida en una democracia no hace participar en el Poder, porque a pesar de la muerte del causante, el heredero no adquiere la capacidad mientras no está en condiciones para ello. De modo que, a mi entender, el argumento, aun tan impresionante, no puede sostenerse.

También quería fijar mis ideas en cuanto a la selección. El Sr. Zaragüeta nos recordaba que coincidimos en que el gobierno debe ser una selección, y su espíritu discreto quedaba en suspenso al llegar a esa conclusión, como si se preguntara: ¿Tendrá una democracia incapacidad para proceder a la selección? Creo que no, y si en esto me viera en apuro, acudiría a un maestro para estudiar cómo se produce la contribución del lenguaje a la filosofía de los valores y de las ideas, y le invitaría a que recordara cómo siendo la selección lingüísticamente inseparable de la elección, sigue su causa. Y si me viera apurado sobre eso, al sostener que la selección, lejos de ser el punto flaco de una democracia, es su terreno firme, acudiría a un psicólogo. En efecto: tomemos un individuo solo que tiene que proveer un cargo y que medita acerca de los candidatos. Pues bien, en este caso nos encontraremos con que todos los móviles impuros son de orden privado: familiares, de amistad, de simpatía, de gratitud. En cambio, cuantos son elementos de una buena elección, miran a la ley, a la justicia, a la opinión pública. Es decir, que dentro de uno mismo, si consideramos nuestro espíritu como una casa, cuantos móviles de selección son bastardos respiran por el patio, y los levantados y útiles se asoman a la ventana. Pero'

complicuemos un poco el procedimiento; ya no es uno solo el que va a hacer la selección, sino que son tres, o cinco, o siete, y aquellos otros individuos tendrán flaquezas como las nuestras y virtudes también análogas. Vamos a poner a la colectividad seleccionante en contacto, y será difícil que sus flaquezas coincidan con las nuestras, y en cambio, otros imperativos coincidirán. Es decir, que al unir muchas personas, las flaquezas se disocian infecundas, y los motivos más nobles se asocian en una gran mayoría. Históricamente, yo creo que con todos sus vicios, que no son sus principios, y con sus corruptelas, que no son sus doctrinas, las elecciones han dado más selección que el poder personal. Todas las Cortes, en plural, han podido resistir la comparación con cualquier Corte, en singular; las Cortes han sido la obra de una selección electiva y democrática, con todos sus defectos; la Corte ha sido la obra de una selección personal. Pero entendiendo que una organización democrática del poder puede facilitar más la selección, creo que también en un concepto relativo, porque en política no siempre los mejores son los que deben ser seleccionados, sino los más aptos. Eso es lo que responde a la combinación de firmeza en los propósitos y oportunidad de circunstancias, normas de la política, y que son la adaptación de los dos elementos, continuidad y renovación, que constituyen la vida. Pues para dar a la selección la continuidad y la renovación, me parece que una colectividad grande en su magnitud, agitada, asegura ambas cosas, y en cambio un poder personal no asegura la una y hace difícil la otra. Que un poder personal asegure la renovación es incompatible con el afecto a las personas. Para evitar esto se ha recomendado que los Reyes no tuvieran corazón, y hay ejemplos que demuestran la posibilidad de este perfeccionamiento anatómico. Pero tendiendo el poder personal a que la renovación sea difícil no asegura ni la continuidad, porque está expuesto a un accidente cualquiera; por ejemplo, la muerte, la enfermedad, la viudez, que puede traer cambios sujetos a violencias extremas, o sea, que es más intermitente, más amorti-

guado y más brusco en el poder personal que en el colectivo el ritmo biológico.

Antes de pasar más adelante, recuerdo en orden a la herencia el único ejemplo que me asalta, y que confirma que aplicar la herencia a una democracia es más ingenioso que exacto. Después del intento triunfante de Lincoln, se prohibió restablecer la incapacidad de los negros, y entonces, cuando el Tribunal federal de Washington declaró la inconstitucionalidad de varias leyes, con distingos que reflejaban la huella de la raza, el color o la esclavitud, con mayor habilidad y benevolencia se ideó y prevaleció la teoría rebuscada de que no podrían participar del poder los ciudadanos norteamericanos cuyos antepasados hubieran estado privados del derecho. El ejemplo al servicio insincero de una causa antipática no alienta a seguir la doctrina.

Mis dos últimas observaciones se refieren a los llamados derechos individuales, o como decía el Sr. Zaragüeta, fueros o libertades de las personas. Estoy conforme con él en que eso, dentro de la Constitución, es separable de la parte orgánica de los poderes, y hay ejemplos de Constituciones al efecto; pero la separación es externa y teórica. Una Constitución sólo con parte orgánica, tendrá por obra el establecimiento de esas libertades. Pudiera existir un poder absoluto con reconocimiento de derechos, pero esos derechos están muertos moralmente, y lo estarán materialmente si el poder absoluto subsiste. Así que la separación es de lugar y no de esencia, y le atribuyo la importancia de una exigencia de civilización, y diría que no siendo esos derechos rigurosamente un dogma, la mayor parte buscan con ansia un asidero dentro de lo más puro de la doctrina evangélica. Y mi otra discrepancia con el Sr. Zaragüeta es acerca de la resultante que él aprecia en la última guerra, no en cuanto al hecho histórico de la crisis constitucional, sino en cuanto a sus enseñanzas para la eficacia de la política. Se desprende de la palabra serena del Sr. Zaragüeta, que él cree que la resultante de la última guerra ha sido una perfección de la eficacia de la autoridad, y, por consiguiente, poco favorable al predominio

de instituciones democráticas. Yo creo que no, y desecho el argumento de que venciera la coalición en que había más democracias, pues para mí, la victoria de esa coalición era inevitable por la desproporción inmensa de fuerzas.

Pero hay otros argumentos que no se podrían desechar. Uno de ellos, sin que lo crea absoluto, es que la democracia fué, a mi entender, la sexta arma de los aliados, con una importancia comparable a la de la infantería, caballería, artillería, aviación y carros de asalto. Las instituciones democráticas sirvieron hasta para reclutar hombres, para el bloqueo espiritual de los centrales, para el *camouflagt* o disimulo de la ambición, que también la hubo en los fines de guerra, y de la dureza en los medios empleados por los pueblos más libres. Pero a esas rabones añadiría dos de más fuerza: una, que aun cuando sea un hecho innegable que hoy se produce una tendencia hacia la mecanización del ejército, a sustituir el número de fusiles o de lanzas por máquinas y artefactos como las ametralladoras, los lanzallamas, etcétera, esta mecanización de la guerra no producirá el efecto de que pierda su valor la muchedumbre humana, como tampoco la industria y el maquinismo acaba con los obreros. Por mucha que sea la aplicación del maquinismo a la guerra, la moderna, por sus efectos, por la inmensidad de las movilizaciones, por los peligros de la población civil, requiere una democracia, y, por consiguiente, será consecuencia de la última guerra, que si a la hora del peligro hay una democracia que combate, en la normalidad debe existir una democracia que influya en el gobierno.

La última de las enseñanzas que recojo de la guerra es que tienen más pujanza y resistencia aquellos países que se preocupan menos del orden público interno, de la conservación de sus instituciones, que miran menos ese problema; es decir, que tienen más estabilidad en su Constitución, y para esto, lo mismo en el orden político que en el mecánico, una mayor amplitud de base.

Que la guerra produjo merma de derechos individuales y

eclipse de organizaciones constitucionales, es evidente; pero porque fuera ese el hecho, ya antiguo, no deben ser los mismos efectos los que se produzcan en la paz por mero recuerdo de aquélla.

Y perdónenme los señores Académicos, y el Sr. Zaragüeta en particular, lo que les he molestado.

Sesión del martes 10 de Junio de 1924.

El Sr. Zaragüeta: Hubiera deseado ahorrar a los señores Académicos la molestia de esta nueva intervención mía en el debate; pero la benevolencia extremada con que el Sr. Alcalá-Zamora recogió algunos de los puntos espuestos por mí, benevolencia profundamente agradecida, me obliga, a responder a algunas de sus observaciones, expresadas con la clarividencia de concepto y con la dicción insuperable que tanto admiramos.

Mi tarea es muy grata, porque se reduce a disipar equívocos, nacidos de deficiencias de mi expresión, lo cual demuestra cuánto hubo de hiperbólico en aquellos elogios y, por lo mismo, la bondad de corazón del Sr. Alcalá-Zamora.

Recogiendo, rápidamente, algunos puntos de vista, los comentaré para aclarar conceptos y mostrar que la discrepancia es más aparente que real.

En primer lugar, respecto del pacto social, convengo en que todo pacto de carácter privado, como no pudo menos de serlo el concluido por simples individuos al enajenar su libertad personal, obliga a los contratantes, pero no puede obligar a las generaciones posteriores, a menos que explícita o implícitamente lo sancionen. Entiendo asimismo que hay diferencia esencial entre el pacto social de Rousseau y el consentimiento popular de los Escolásticos, particularmente de Suárez y de Belarmino, en el sentido de que para Rousseau fué el germen plenamente creador de la sociedad política con el supuesto de que su desdoblamiento en

autoridad y subditos es debido sólo al libre consentimiento de los hombres; mientras que los Escolásticos reconocieron que la sociedad política es de absoluta necesidad y limitaban la virtualidad del reconocimiento a la determinación de la forma de gobierno y designación de las personas que lo desempeñen. Suárez dice que el pueblo no puede ostentar la soberanía por sí mismo, y tiene que delegarla en personas que estén por encima de él y ejerzan la autoridad en su nombre, con vistas al bien común. Esto se traduce en el recurso supremo que los Escolásticos reconocen al pueblo, en caso de abuso de poder, de deponer al soberano como infractor del pacto político, que es base de la primitiva organización. Esta deposición consiste en separar del poder a una dinastía o persona determinada como indigna de desempeñar el cargo, pero sin recabar por ello la facultad de vivir en la anarquía.

El Sr. Alcalá-Zamora exageraba mi optimismo por la demofilia. Efectivamente, yo hice ver que, a mi juicio, en todo dinamismo vital, más esencial que la materia es el espíritu y más eme el órgano la función, de tal forma, que un órgano material privado del debido espíritu político ha de ejercer su función de modo desviado, y por lo tanto injusto. La necesidad de vivificar la letra de un estatuto cualquiera por un espíritu superior se advierte en todas las relaciones de orden jurídico, incluso en las de carácter privado. En efecto, cuanto mayor es entre particulares la amistad, más fácil es la convivencia, y la cantidad de garantías jurídicas que por ésta se exigen está en razón inversa del grado de amistad, que cuando es verdadera y profunda, estima como ofensivo sólo el hablar de contratos, escrituras, etc., aun cuando se trate de intereses. Pues una cosa análoga ocurre en las relaciones públicas: la dosis de garantías necesarias para asegurar la normalidad de un régimen político depende de la cultura y de la confianza entre gobernantes y gobernados. Pero no pasa de ahí mi optimismo. Dije más bien que una función política inspirada en la mejor orientación, pero que no encarne en un órgano adecuado, se halla abocada a un fracaso.

Recuerdo a este propósito haber leído en un autor que ha comentado la guerra pasada, en Gustavo Le Bon, y en su obra *Psicología de la guerra europea*, que semejante conflagración no la ha querido nadie, y preguntándose cuál fué entonces su causa inmediata, se contesta que "la mutua desconfianza de tres Emperadores". Es decir, una función inspirada en buena voluntad, pero desprovista de órgano a través del cual se hiciera aquella transparente y eficaz, ha conducido, en opinión de Le Bon, a una de las mayores catástrofes bélicas que registra la Historia. Si tal ocurre en las relaciones internacionales, ¿no será de temer que, en la vida política intranacional, la orientación funcional de los poderes sea más o menos solidaria de su origen y estructura orgánicas? Así, pues, me inclino también por mi parte a que una "demofilia" pura no bastara para constituir un gobierno popular. Y más aún, entiendo que el órgano propio para asegurarlo de modo universal y permanente debe ser democrático, y si no es así tendrá siempre carácter precario o tutelar, como decía el Sr. Alcalá-Zamora. Claro que yo no participo de todo su pesimismo, a propósito de esa tutela, cuando decía que era interesada y que degeneraba forzosamente en casta social. Pero no olvido una frase de Stuart Mill, que dice no conocerse en la Historia el caso de un órgano de clase fiel a su encargo de desempeñar una función habitualmente favorable a los intereses de clase distinta y quizás antagónica. Así, pues, estemos fundamentalmente de acuerdo el Sr. Alcalá-Zamora y yo, y creo que ha habido alguna exageración en cuanto a mis esperanzas en la demofilia. Las mayores esperanzas las expresó quizás el Sr. Goicoechea y yo las recogí, poniéndoles una limitación.

Hay un punto de mi exposición que llamó la atención del Sr. Alcalá-Zamora, por entender que constituía una paradoja, y es la consideración relativa a que la monarquía absoluta y la democracia absoluta se dan la mano, porque en ambas el poder se transmite por vía de herencia. Yo me refería a la democracia absoluta o directa, es decir, a aquella en que los subditos son legisladores por sí mismos, caso extraordinario en la historia.

Apenas si recuerdo más precedentes que los bien típicos de la asamblea de ciudadanos en la democracia ateniense^ el mandato imperativo de nuestras Cortes, según el cual los procuradores eran simples porta-vozes de la voluntad de los pueblos, y el *refcreiidum* suizo, con su obligada sanción plebiscitaria de las leyes. Respecto de esto, insisto en que, a pesar de las diferencias que señalaba el Sr. Alcalá-Zamora, hay una coincidencia fundamental entre la monarquía y la democracia extremadas. No desconozco aquéllas, y aun añadiría que en la democracia de tipo directo o absoluto, cada uno de los ciudadanos es depositario de una parte minúscula de la soberanía, que hace que la vida entera se desenvuelva dominada por la esfera del derecho privado, y sólo por excepción consagrada al derecho público, mientras que en la monarquía absoluta hay una verdadera absorción de la vida privada por la pública: el Rey lo es en todos los momentos del día y en todos los asuntos. En esto, precisamente, consiste su mayor fuerza como también su mayor peligro, porque todo depende de cómo y a favor de cuál de los intereses — el privado o el público— se verifique aquella absorción. Fuera de esto es indudable que la soberanía, bien sea concentrada en una sola voluntad, como en la monarquía absoluta, bien dividida en partes alícuotas entre los ciudadanos, como en la democracia directa, se transmite hereditariamente. Pero la mayoría de las democracias son representativas, porque los subditos, a base de una significación o programa electoral más o menos vago, eligen a sus representantes, que luego legislan conforme a su criterio, y así se puede decir que el régimen en que vivimos es también aristocrático; porque ¿qué significan cuatrocientos y tantos diputados como expresión de la voluntad de 22 millones de habitantes, sino una minoría que debe ser relevante por la calidad y que por ello es una aristocracia? En este caso, lo que se transmite hereditariamente no es la soberanía, sino la facultad de determinar por sufragio el poder soberano, que actúa ya sin inmediata conexión con el principio hereditario.

Por último, me interesaría rectificar las observaciones que

hizo el Sr. Alcalá-Zamora, atribuyéndome una actitud que pudiéramos llamar antidemocrática, favorable al poder personal, cosa tan ajena a mi espíritu, y creo lo fué a mis palabras, que no me explico cómo el Sr. Alcalá-Zamora lo ha entendido así, a no ser por alguna preocupación extraña al sentido objetivo de mis declaraciones. Yo no pretendí hacer aquí profesión de fe política; mi intención era sencillamente aportar al asunto que debatimos algunos ecos de la filosofía del derecho tradicional. De todas maneras, hubo en esta materia alguna interpretación equivocada que yo quisiera desvanecer.

Recordarán los señores Académicos que, para mí, todo el problema de la organización política está pendiente de tres puntos de vista: la cantidad pura, o número de gobernantes; la calidad comprometida por la cantidad, y el problema de la calidad. En cuanto a la cantidad, entiendo que se resuelve por el principio de máxima eficacia vinculada a la máxima concentración; lo de la calidad comprometida en la cantidad, por medio de la compensación o distribución de poderes, y en cuanto al problema de la calidad, preconizo el principio de selección, y en este sentido decía que, siendo punto de partida común el de que han de gobernar siempre los mejores, se ha de buscar el procedimiento para encontrarlos. Estos procedimientos, a mi juicio, son dos extremos: el de la herencia natural y el de la designación voluntaria. El primero, que arranca ordinariamente de un prestigio personal que se impone en razón de su superioridad, adolece con el tiempo del grave inconveniente que señaló Santo Tomás, de que la determinación que la Naturaleza haga del sucesor no coincida con la máxima virtud política, pues esto sería raro e improbable. Por eso, sólo a título de excepción admite tal sistema el Doctor de Aquino. Sentado el principio de que el poder ha de surgir de entre la misma masa de las personas interesadas en que sea justo, hay un procedimiento que apenas tiene representación en la Historia, pero que quiero señalar, que es el del sorteo. Ahora mismo, en nuestra legislación, cuando teníamos vigente la ley del Jurado, se acudía al sorteo para lla-

mar a la democracia a ejercer una función, y recuerdo que en la legislación foral del país vascongado existe algo semejante, pues en la designación de cargos concejiles se apela frecuentemente al procedimiento de la insaculación. Así, pues, existen modelos de este tipo de selección, aunque esporádicos. El máximo acierto resulta en estas condiciones deficiente, puesto que deja al azar la designación y habrá la frecuente posibilidad de que no sea el elegido el mejor. Descartado el procedimiento de la herencia y el del sorteo, no queda más que el de la designación voluntaria, es decir, que sea la voluntad humana la que entre los elegibles escoja el que ha de ejercer el poder. La designación puede ser por nombramiento autoritario y por elección plebiscitaria propiamente dicha, no debiéndose omitir aquel procedimiento en virtud del cual la autoridad ya constituida está continuamente nombrando sus funcionarías en forma más o menos discrecional o reglamentada, con lo cual se advierte cómo en nuestras democracias subsiste un amplio margen de elección personal, si bien a base de un *substratwn* debido en todo o en parte a la elección democrática.

El Sr. Alcalá-Zamora comentaba, con sutileza de concepto, las ventajas decisivas del procedimiento electoral, y nos habló de cómo, aun poniéndose en la peor de las hipótesis, o sea en la de que los ciudadanos electores se inspiren en móviles privados, éstos han de ser distintos en cada uno de aquéllos, y por lo tanto fácilmente neutralizables entre sí, al paso que los móviles universales emergerán, por decirlo así, y prevalecerán sobre estas impurezas de los egoísmos privados. Hay que advertir, no obstante, lo que pudiera llamarse máxima elasticidad de este concepto de interés privado o de interés público. Constantemente vemos cómo los pueblos conceden sus votos ante la perspectiva de una obra pública en la circunscripción que, sin perjuicio de su carácter público dentro de la localidad, también lo tiene privado para la totalidad del país. Algo análogo ocurre con las llamadas clases sociales cuando se disponen a apoyar a los candidatos que mejor defiendan sus intereses privativos. Otras veces

se interpretan como intereses públicos los que lo son de partido, sin duda por aquello de que el partido en cuestión es el que mejor sirve el bien de la patria. Pudiera decirse que incluso la forma vil que supone la venalidad del voto, se presta a veces a que se encubra con la capa del interés público, y cuando un candidato hace sonar reciamente su caja de caudales, la verdad es que se le recibe en el distrito como agua de Mayo. Se involucran, pues, harto fácilmente la esfera de lo privado y de lo público, y los pueblos están dispuestos, a veces, a dar su voto a quien no representa los valores fundamentales de la gobernación del Estado. El ideal fuera que los intereses permanentes y universales prevalecieran siempre sobre los transitorios y particulares, pero para esperarlo hace falta tener una fe saturada de optimismo en los destinos de la sociedad humana. Por mi parte, no la he perdido del todo, a pesar de las duras lecciones con que frecuentemente la pone a prueba la realidad de la vida.

Insistía la otra tarde el Sr. Alcalá-Zamora en las excelencias del régimen electoral como el más adecuado para traducir el doble movimiento de la conservación y de la renovación que constituyen el ritmo fundamental del progreso político de los pueblos. Por lo que a mí toca, no llegaría a establecer una ecuación rigurosa entre renovación y progreso, porque entiendo que ni todo lo nuevo es bueno, ni todo lo bueno es nuevo; de modo (que hay en la dinámica política, como en la de la biología general, tendencias y orientaciones innovadoras que no representan una trayectoria justa, como existen fenómenos de reacción que preconizan el restablecimiento de la salud. Pero, en fin, pudiéramos hasta cierto punto presumir que toda renovación implica un progreso, o por lo menos que éste es incompatible con una política de estancamiento.

Sin embargo, por encima de lo histórico está lo ideal, y para mí, los ideales de la vida, más allá de su representación en el tiempo y en el espacio, se dividen en superiores e inferiores, y así estimo que no ha de inspirarse sólo en el grado de generalidad de los intereses el criterio de selección de los hombres que los representan.

sino también y sobre todo en la índole cualitativa de estos intereses en la escala jerárquica de los bienes humanos. Si un Gobierno, por ejemplo, se dispusiera a fomentar el alcoholismo en su país porque advirtiera en ello una nueva fuente de prosperidad económica, o porque quisiera servir la tendencia general a este vicio, yo digo que desempeñaría su cometido en forma equivocada, aunque obrara teniendo en cuenta intereses más o menos extendidos, pero que no serían adecuados a la progresiva dignificación del hombre. Así, en definitiva, se ha de procurar buscar la elección de las personas a tono con la mejor selección de los valores, no sólo en orden a su grado de generalidad, sino también de elevación. No se puede negar que en un régimen democrático, a cambio de otros inconvenientes, existirá siempre la ventaja de la apelación para la obra de gobierno de todos los valores personales. Una democracia bien entendida es un verdadero certamen a que se invita a todos los hombres de buena voluntad para que aporten a la obra común el caudal de sus luces y de sus energías, y al contraste de ellas lleguen a prevalecer las directivas que representan el máximo de progreso viable en cada momento. Pero una democracia fracasada es una caricatura de gobierno, y lo único eficaz para evitar tan triste perspectiva es la educación política en las masas y en los representantes. En cuanto claudica la función de este órgano, la democracia es automáticamente sustituida por una dictadura, verdadera reacción defensiva del instinto de conservación social, y si queremos atajar esta regresión hacia formas políticas bien lejanas del ideal, lo que debemos procurar es acentuar el coeficiente de la educación en los de arriba como en los de abajo, en lo cual estriba en definitiva la garantía más seria de vitalidad y de fecundidad para toda organización política, pero muy principalmente para las que, como sucede con las instituciones democráticas, confían a la libre iniciativa de las voluntades humanas sus mejores esperanzas de progreso.

Y termino, señores Académicos, para no molestaros más, porque bastante he abusado de vuestra paciencia.

INDICB

	Páginas.
Discursos del Excmo. Sr. D. Adolfo González Fosada. 5 a 56 y 196 a	217
Discursos del Excmo. Sr. D. Niceto Alcalá Zamora. 56 a 68 y 244 a	253
Discursos del Excmo. Sr. D. Antonio Goicoechea y Cosculluela.	

SUMARIO

11 Diciembre 1925.

I. — La deformación de las instituciones por la política exterior. La democracia y el imperialismo.	68
II. — El constitucionalismo de Aragón y la vida exterior.	71
III. — Los síntomas y las causas en la crisis del régimen consti- tucional.	73
IV. — El régimen parlamentario y la ciencia política.	78
V. — Las dos corrientes del constitucionalismo.	83

8 Enero 1924.

I. — El problema fundamental del régimen constitucional.	87
II. — El espíritu romántico de Eousseau y el espíritu jurídico de Montesquieu.	88
III. — La aportación ideológica de Bousseau a la Revolución francesa.	92
IV. — El instrumento de la soberanía popular y sus aptitudes para el gobierno.	94
V. — La idea nacional y la soberanía nacional.	95
VI. — La soberanía popular en ejercicio. El absentismo ciudadano y la congestión parlamentaria.	97
VII. — Las adulteraciones prácticas de la soberanía popular; la si- mulación reemplazante; los cotos exentos.	99
VIII. — El Poder ejecutivo dominador, antes y después de 1914....	102

15, Enero 1924.

I. — Los puntos de vista de Eousseau y Montesquieu sobre la divi- sión de poderes.	105
--	-----

II.— Los errores de la división de poderes, de Montesquieu	106
III.— Las características del espíritu legal	110
IV.— Las bases fundamentales de la reforma. Los remedios higiénicos	113
V.— Los remedios directamente curativos; cómo se debe operar la descongestión parlamentaria	115
VI.— La eliminación de la responsabilidad política y el régimen presidencial	117
VII.— Los remedios represivos y quirúrgicos. Los recursos judiciales. Conclusión	120

Discursos del Excmo. Sr. D. José Gascón y Marín.

I.— La crisis del constitucionalismo: Sus causas. — La crisis constitucional y la crisis del régimen parlamentario. — Criterios doctrinales	122
II.— La estructura orgánico-política de los Estados contemporáneos. Diversos regímenes. — Características del parlamentario y del presidencial. — Tendencia democrática de los regímenes políticos de la post-guerra	129
III.— La crisis del constitucionalismo y la dictadura del proletariado. — El fascismo: Sus causas. — Afirmaciones constitucionalistas en Italia. — Otorgamiento de plenos poderes al Ejecutivo. — La soberanía en las Constituciones de la post-guerra.	142
IV.— La representación proporcional: Divergencias doctrinales. — La reforma electoral italiana» — Afirmación de la tendencia democrática. — La crisis de los partidos políticos. — La organización del Senado en Bélgica e Irlanda	154
V.— El factor económico en la organización política. — La representación de intereses y la profesional. — El equilibrio entre los diversos órganos del Poder, base de las modernas organizaciones políticas. — Eeformas conducentes a mejorar el sistema parlamentario. — La parte dogmática de las nuevas Constituciones. — Conclusión	161

**Informe del Excmo. Sr. D. Luis Marichalar y Monreal,
Vizconde de Eza.**

SUMARIO

I.— Verdadero alcance de la crisis del Parlamentarismo. — Fecha lejana de su iniciación. — Eemedios buscados desde hace años. Fortalecimiento del Poder ejecutivo. — Eeintegración del Legislativo a su cometido propio.	174
--	-----

Mfbua.

II. — Examen de juicio de Gustavo Le Bon. — Caracteres comunes a los diversos sistemas políticos. — Juicio sobre las <i>élites</i> . — Influencia de otros factores de orden económico. — Crítica del sentir de Le Bon.	180
III. — El secreto radica en la conducta. — La <i>Ética</i> como único programa político. — Análisis de las instituciones seculares españolas. — Ninguna reforma formulista o externa aportaría mejora ni remedio. — Éste se encuentra en la vida ciudadana interna e intensa.	190
Discursos del limo. Sr. D. Juan Zaragüeta y Bengoechea. 218 a 244 y 253 a.	260