

LIBRO QUINTO

LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

CAPÍTULO PRIMERO

Criterio general y problemas de la organización del Estado.

1. Importa recordar la doctrina general de la *forma del Estado* (1), basada en la fundamental distinción entre el *Estado* y el *Gobierno*. Supuesta esta distinción, la organización política, ampliamente considerada, comprende, no sólo la estructura *oficial*, o de los llamados *Poderes*, según la doctrina de la *división de los mismos*, con sus *representantes*, *funcionarios* y *agentes*, sino que debe comprender la total estructura mediante la cual se exterioriza la actividad de un Estado: 1.º, como obra espontánea de la comunidad política o de sus miembros, y 2.º, como labor *especial* y

(1) Véase *Teoría del Estado*, v. II, lib. VII. Comp. PALMA, *Corso di Diritto cost.*, t. II, *Organización de los Poderes públicos*. ORLANDO, *Princ. di Diritto cost.*, libros III, IV, V y VI. DUGUIT, *Traité*. HAURIOU, *Précis*, cit. ESMEIN, ob. cit., 2.ª parte. P. ERRERA, *Traité de D. p. belge*, tit. IV, *Organización del Estado: Los Poderes centrales*. WILLOUGHBY, *An Introd. to the Prob. of Gov.*, 1922.

especifica de los órganos diferenciados institucionales: el *Gobierno*, en sentido amplio.

2. Esta noción de la organización política responde, después de todo, a la idea del Estado en el régimen constitucional. En efecto, el Estado contemporáneo es un *interés común*—humano—de cuantos lo forman, y se afirma como *representativo* desde su cimiento; nadie tiene en él una posición meramente pasiva y de sumisión—esclavitud, servidumbre—o de exclusión, ni del beneficio y protección del Estado, ni de la participación en su vida. Ofrecense, por el contrario, los Estados constitucionales históricos, como compuestos sociales con fuerza y actividad propias. Las Constituciones confirman esta indicación, ya que, en general, parten de la declaración, más o menos expresa, de la ciudadanía (1) y del reconocimiento, tradicional o legal, del carácter activo del ciudadano, mediante la afirmación de sus derechos como *hombre* y como *miembro del Estado* (2), y mediante la consignación expresa de que las instituciones, y el Estado mismo, son obra del pueblo o de una representación de éste (3). Un Estado constitucional es un conjunto de ciudadanos, constituyendo un pueblo, que no es una masa pasiva, *gobernada*, sino entidad activa que obra *por representación* bajo muy variadas formas.

3. El adecuado planteamiento y estudio del problema de la organización del Estado constitucional exige: 1.º La consideración de dicha organización, partiendo del supuesto de su amplia base humana *social* y del carácter humano y *social* del interés del Estado; 2.º La consideración del problema como un desarrollo de la doctrina de la representación, consecuencia del reco-

(1) Const. de los E. U., art. 4.º, sec. 2.ª, n.ºm. 1.º Enmienda XIV; Const. alem., arts. 1.º, 21, 22, 41, 109, etc.; Constitución esp., art. 1.º

(2) Véase, en las Constituciones, las Declaraciones de derechos.

(3) Const. de los E. U., Preámbulo; Const. alemana, Preámbulo.

nocimiento *expreso* de la índole representativa del Estado característico del régimen constitucional. 3.º La distinción real entre las dos manifestaciones de la actividad del Estado como tal y como conjunto de gobernantes.

4. En los Estados constitucionales se afirma y reconoce una esfera amplísima, de acción *eficaz*, al *hacer* general de todos, y en razón del cual ninguno de los elementos — personas: individuos y colectividades — que componen la comunidad Estado, deja de *contarse* o de *participar* con intensidad diversa en su vida. Casi todos los Estados contemporáneos se han constitucionalizado merced a movimientos violentos del *todo social* de la Nación o Pueblo. Además, un supuesto de las instituciones políticas modernas es el conocimiento de las fuerzas humanas con que el Estado cuenta, para realizar sus empresas normales y extraordinarias — servicios públicos, guerras, expansión—. Por otra parte, merced a las condiciones resultantes del progreso material y a los extraordinarios medios de comunicación espiritual, cultural y de todo orden, la vida política es cada vez más intensa y expansiva, y a todos interesa y atrae, siendo la indiferencia política expresión de una situación anormal del Estado.

5. Este carácter general del Estado constitucionalizado impone la elaboración histórica de procedimientos para recoger y condensar, dirigir e impulsar las fuerzas dispersas y difusas en la sociedad, y ello se procura hoy mediante dos operaciones fundamentales, a saber: 1.ª La creación de un sistema de condiciones para facilitar la formación de una resultante general que actúe como motor del Estado, en cuanto y hasta donde refleje el sentir político general — *opinión pública*—; 2.ª La construcción reflexiva del instrumental de gobierno, que ha de desempeñar las funciones de la actividad social, en vista de los fines del Estado, pero atendiendo: 1.º, a la necesidad imperiosa de recoger y atender las *reclamaciones* de la opinión pública, en cuanto éstas reflejan *aspiraciones* o *tendencias reales* de la

comunidad o sociedad humana— exigencia esta que define la naturaleza *democrática* del régimen—; 2.º, a la necesidad no menos imperiosa de acomodar la acción del gobierno a las condiciones objetivas de los *servicios* exigidos para la satisfacción o el cumplimiento de los fines del Estado de un modo *eficaz*, exigencia esta otra que se traduce en la organización *técnica* y gestión de los llamados *servicios públicos*.

6. El problema de la *organización del Estado constitucional* se resuelve en el estudio de los procedimientos aplicados para realizar las operaciones apuntadas, una de las cuales afecta a la *forma del Estado*, mientras la otra se refiere, de modo más especial, a la *forma de gobierno*. En otros términos, la *organización del Estado constitucional* comprende los procedimientos mediante los cuales se produce, condensa, organiza, expresa y actúa *eficazmente la opinión pública*, mientras la del *gobierno* abarca el sistema de los *poderees específicos* para el desempeño de las *funciones políticas* y la gestión de los *servicios del Estado*.

CAPÍTULO II

Organización del Estado.

I

LA OPINIÓN PÚBLICA

1. La *opinión pública* (1) es una forma necesaria de la actividad social: referida al Estado, se concibe como la fuerza proveniente del sentir colectivo, no meramente de las clases directoras, sino «de la llamada e inconsciente, pero no menos real y poderosa, de la masa del pueblo». Y en ella han de apoyarse los gobiernos: en ella se apoyan normalmente, aun aquellos que parecen no tenerla en cuenta. Sólo excepcionalmente se produce y mantiene un gobierno o régimen constituido *contra* la opinión general reinante: o se apoya en ella, o vive de su indiferencia o de la habilidad para descomponerla o destruirla.

(Bryce, ob. cit., ed. fr., III, pág. 340. Véase el capítulo LXXVII.) «Los gobiernos, dice Bryce, se han apoyado siempre, salvo casos excepcionales, y deben apoyarse, ya que no sobre el afecto, el respeto o el terror, si no sobre la aprobación expresa y activa, al menos sobre la silenciosa aquiescencia de la mayoría numérica. Sólo por rara excepción ocurre que un monarca o una oligarquía se haya mantenido contra la voluntad del pueblo...» «La creencia en la autoridad y

(1) Véase *Teoría del Estado*, lib. VII cap. I.

el amor al orden establecido son dos de las fuerzas más enérgicas en la naturaleza humana y en la política. La primera sostiene los gobiernos *de jure*; la segunda, los gobiernos *de facto*, y ambas, combinadas, los gobiernos a la vez *de jure* y *de facto*.» (Idem, página 341.)

En los Estados constitucionales contemporáneos, la opinión pública es un supuesto necesario: son Estados, o dicen ser, o querrían ser, de opinión pública, aun en los momentos de anormalidad política y de negación de su régimen jurídico, para justificar la anormalidad misma.

2. Las cinco Constituciones que aquí principalmente se comparan son de Estados que se afirman como Estados representativos y de opinión pública: las Constituciones mismas son la condensación de procesos y movimientos de opinión, y se transforman y adaptan a las circunstancias por obra de la opinión pública, que es su atmósfera. Pero esto no obstante, no sería tarea fácil determinar y definir bajo ellas de modo preciso ni el valor ni la función constitucional de la opinión pública. Lo que puede afirmarse es que en los cinco Estados—como, en general, en todos los constitucionales—, la opinión pública es un factor político indeterminado, de fuerza real, más o menos eficaz, cuyo imperio se acepta, cuyas decisiones, al fin, se acatan, y cuya acción se organiza y dirige; pero de Estado a Estado, su consideración cambia en razón, tanto de la importancia que se le concede, como de los elementos que la integran.

3. Los países donde se acentúa de un modo más eficaz el imperio de la opinión pública son aquellos en los cuales el Estado es más ampliamente *representativo*: Inglaterra, Estados Unidos, Francia y Alemania, bajo la Constitución de 1919, viven como Estados en régimen de instituciones que reciben toda su fuerza de la nación-Estado o del Pueblo: ninguna de dichas instituciones se puede estimar *preconstitucional*, como

ocurre con la Monarquía doctrinaria. Ninguna tiene hoy el carácter que llegó a alcanzar el Emperador alemán como tal, o la Monarquía prusiana. El régimen alemán, a partir de la Constitución de 1919, descansa en el sufragio y en el ejercicio de amplios derechos políticos. El cambio institucional alemán realizado por la Constitución de 1919 se puede, sin duda, interpretar como un cambio que acentúa al máximo el valor de la opinión pública como fuerza que decide, en último término, en el juego de los Poderes políticos del *Reich*.

La Monarquía inglesa, no obstante su carácter hereditario, es un órgano representativo del querer nacional, como la Cámara de los Lores: ambas instituciones se someten a las decisiones de la Cámara de los Comunes, que se conceptúa el órgano de la soberanía del Estado, en cuanto recibe las inspiraciones más directas de la opinión. La base esencial del gobierno norteamericano es la opinión pública, que «es en los Estados Unidos la gran fuente del poder, el señor de los servidores que ante él tiemblan» (1). Por otra parte, el régimen entero descansa en una amplia y frecuente aplicación del sufragio, órgano esencial de la opinión pública, que actúa en múltiples elecciones federales, de los Estados y de las Comunidades locales, y a veces con acción directa de gobierno (2). Del régimen francés puede decirse lo mismo: el sufragio llamado universal funciona en la base y es el origen político de las instituciones gubernamentales (Cámaras, Presidente, Consejos generales, etc., etc.) (3).

4. En cuanto a los elementos que integran la opinión pública, en todos los Estados se ofrecen los esen-

(1) BRYCE, ob. cit., vol. III, pág. 351.

(2) Véase WILLCOX, *Gov. by all People or the Initiative, the Referendum and the Recall as Instruments of Democracy*. LOWELL, *Public Opinion*, esp. ap. B.

(3) Ley const. de 25 de febrero de 1875, arts. 1.º y 2.º Véase BARTHÉLEMY, ob. cit., pág. 19. HAURIOU, ob. cit., páginas 213-218.

opinión pública, que es la que, a mi juicio, resulta de la estructuración adecuada del factor general constituido por la masa del pueblo en relación constante con los órganos de formación y de manifestación de la opinión pública. (Cons: Azcárate, *El régimen parlamentario en la práctica*, cap. II.)

6. La primera diferencia entre los Estados de que tratamos estriba en la distinta proporción con que se combinan los elementos antes indicados que integran la opinión pública. Comparando Bryce los Estados Unidos con Inglaterra, dice que, en los Estados Unidos, el segundo de los elementos, los que resuelven y aceptan la opinión, es el principal: el primero, más pequeño, y el tercero, menor que en Inglaterra. En esta nación, el grupo de los que forman la opinión, verdaderos especialistas, es de una importancia grandísima, como lo es, por la personalidad que muestra y por la virilidad con que se determina, el elemento neutro, que oportunamente mantiene el ritmo de la política de los partidos. En Francia, la proporción entre el elemento activo y el elemento pasivo, pero consciente, y el pasivo y menos consciente, se parece, en términos generales, a la de los Estados Unidos; pero varía la proporción en que esos elementos se combinan. La revolución alemana ha provocado un cambio esencial en las relaciones entre los elementos directores y receptores de la opinión, que se revela en el influjo de los partidos y grupos y de la masa electoral. En España la política tiene por base una masa distraída e indiferente; faltan los grandes núcleos directores, capaces de mover y agitar la masa resistente, pétrea, burlada casi siempre y abandonada a sus impulsos bruscos. Puede afirmarse que el elemento de los que *hacen* o forman la opinión es poco numeroso, débil y de escaso influjo; que el receptor, capaz de reaccionar, existe con escasas fuerzas y en ciertos centros, siendo, en cambio, numeroso el puramente pasivo.

7. Considerada la opinión pública desde el punto

de vista de su complejidad orgánica, las diferencias provienen de la composición política y social de cada Estado. Los Estados federales—Estados Unidos, y con las reservas indicadas, en cuanto al concepto del Estado, Alemania—entrañan una distribución de las fuerzas políticas en centros territoriales—los Estados particulares o los *Länder* alemanes—, que suponen núcleos de diferenciación y de concentraciones de la opinión: en los Estados unitarios, la formación de la opinión es más rápida y de proceso más simple; aunque todavía sea preciso distinguir los Estados de *self-government* (Inglaterra), donde la opinión se apoya y descansa en los centros locales autónomos, de los centralizados (España y Francia), en los que la opinión pública se forma de modo general en relación directa con problemas y necesidades del Estado, salvo cuando se plantean (España) cuestiones de desintegración regional. Por otra parte, influye en la complejidad orgánica de la opinión el grado mayor o menor de formación y de intensidad de los elementos sociales y corporativos—sindicatos, corporaciones especiales, etc., sobre todo, en los Estados contemporáneos, los sindicatos.

II.

FORMACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA

1. En la formación y organización de la opinión pública es preciso distinguir: 1.º, los procedimientos y medios con que se elabora y produce, y 2.º, los órganos que la condensan, expresan y dirigen (1).

2. En los Estados modernos, la formación y la eficacia de la opinión pública exigen, como condición general, de un lado, la *acción educativa*, de difusión y expansión de la cultura, merced a la cual se capacita

(1) Véase *Teoría del Estado*, II, lib. VII, cap. I, esp. número 16.

la masa ciudadana para la comprensión de los problemas, la asimilación de los ideales y la reacción impulsora, y, de otro, la *atmósfera de libertad y de publicidad*, que permite el movimiento y la comunicación de las opiniones que han de constituir la resultante de la *opinión pública*.

«Cuanto más se aproxima el organismo del Estado jurídico a la edad de la madurez, tanto más la *publicidad* de todo lo que concierne a todos es el elemento de su vida y próspera eficacia, tanto más enérgica y creadora se despliega, por necesidad, a la luz de esa publicidad, la voluntad racional común, aunque dentro de los límites del tiempo y del carácter del pueblo, los cuales vienen como a individualizarle, y tanto más inequívoca es su manifestación por medio del *espíritu público* y de la *opinión pública*.» (Röder, *Grundzüge der Politik des Rechts*, pág. 156. Este capítulo se ha publicado en español en el *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, t. VII, pág. 334.)

3. La *publicidad* es el medio general en que deben formarse la opinión y los *órganos* de manifestación de la misma: en el Estado moderno, la opinión requiere instrumentos particulares, que funcionan, en efecto, como *medios* para formar, a la vez que como *órganos* para *expresar* y *dirigir* dicha opinión; la diferencia estriba en el propósito con que se emplea el instrumento en la publicidad: si aquél se aplica con el fin de atraer a la masa social para llevarla en determinado sentido—propaganda, difusión, enseñanza...—, el instrumento funciona como *medio* de formación de la opinión; si aquél se aplica para recoger las inspiraciones y tendencias de la opinión, a fin de definirlas y dirigirlas, el instrumento funcionará como *órgano* de manifestación y de dirección; en todo caso, la *publicidad* es una condición esencial.

4. Los medios de elaboración de la opinión pública, organizados en los Estados contemporáneos,

actúan, sobre todo, por la *palabra*, y ejercen su acción por la propaganda y la difusión, pero a la vez condensan las aspiraciones de la opinión pública, que los utiliza como verdaderos *órganos*. En los Estados contemporáneos se ofrecen definidos y en función activa en el Estado, y *fuera del Gobierno* como medios de *elaboración, manifestación y dirección* de la *opinión pública*: 1.º Las *Asambleas o reuniones públicas*; 2.º Las *Asociaciones políticas de propaganda y de acción*, y 3.º La *Prensa*.

Pero hay además en los Estados otras condensaciones que forman parte de su constitución real, y que actúan sobre el Gobierno, alcanzando la consideración de verdaderos *órganos* de la opinión pública: tales condensaciones—instrumentos de acción y hasta *de gobierno*, en ciertas circunstancias—son los *Partidos políticos*.

III

REUNIONES PÚBLICAS. — ASOCIACIONES. — PRENSA

1. Los medios señalados como instrumentos para la formación de la opinión pública, y como *órganos* de manifestación y directores posibles de la misma, no se ofrecen sólo en el Estado constitucional, pero revisten en él un carácter especial, dependiente de la naturaleza esencialmente *representativa* y del relieve *jurídico* que alcanzan, en el régimen de las Constituciones, las condiciones necesarias para que el régimen se produzca como régimen de opinión. Las reuniones o Asambleas públicas, las Asociaciones y la Prensa, como medios de acción *política*, han logrado, en el proceso del régimen constitucional, una existencia normal y una consagración *jurídica*: se estiman *elementos esenciales* de la forma del Estado; la vida de éste en las sociedades modernas exige, para la buena dirección de sus energías y actividades constitutivas, re-

uniones, asociaciones y prensa *políticas*, con igual necesidad que los *instrumentos* específicos de gobierno. Las gentes que se interesan de algún modo por la marcha del Estado, encuentran en las reuniones un medio adecuado para ejercer influjo y formar opinión, en las asociaciones, el ambiente donde definir sus aspiraciones y el instrumento condensador de las fuerzas dispersas del factor individual y social, y en la prensa, el modo más eficaz de establecer íntimo contacto espiritual con la vida nacional.

Por otra parte, dada la amplia base *representativa* del Estado constitucional, integrada por la masa de los ciudadanos, las reuniones, las asociaciones y la prensa facilitan la organización de esta masa, en cuanto atraen a una acción determinada elementos dispersos de la misma, realizándose un importante paso del *hacer político* difuso y de todos, hacia un obrar reflexivo y de gobierno. La reunión y la asociación y la prensa determinan, en quienes de alguna manera toman parte en las primeras o se inspiran o dirigen la última, una acción *política* personal, una intervención *reflexiva* en la vida del Estado. La significación práctica de los medios indicados es clara en los Estados que descansan en las determinaciones de la opinión y actúan obedeciendo a esas determinaciones: merced a tales medios, se condiciona la especialización y la especificación de los influjos sociales indeterminados. Aunque todos los ciudadanos contribuyen espontáneamente a la obra del Estado, quienes de entre ellos asisten y participan en una reunión, o forman como miembros de una asociación, o leen la prensa, o escriben en ella, intervienen con mayor intensidad en la obra política, intensidad que naturalmente varía, pues su fuerza y la eficacia de su acción dependerán, sobre todo, de las condiciones del sujeto, del ciudadano.

2. El tratamiento *jurídico* de los medios de que hablamos constituye un capítulo esencial hoy del derecho constitucional, como *régimen de garantías*, por dos importantes razones: en primer lugar, en cuanto la

reunión, la asociación y la prensa son condiciones exigibles para la ciudadanía, ya que ésta ha de concebirse como un *derecho* del miembro del Estado, el cual tiene un *interés* personal—*subjetivo*—en la marcha de éste. Si el ciudadano ha de *vivir* el Estado, ha de dársele el máximum de condiciones para ejercer las funciones de la *ciudadanía*, y entre ellas están las *libertades* de reunión, asociación y prensa, *libertades* que desde el punto de vista del ciudadano se convierten en *derechos*, los que, por otra parte, afirman la autonomía personal de aquél en el Estado. Es además de interés para éste—de esencia en el *representativo*—que la opinión pública se forme en un régimen de *facilidades*, y las libertades políticas son, en rigor, las condiciones que hacen posible y efectivo ese *régimen de facilidades*: la coincidencia del interés cívico con el del Estado determina el orden de relaciones jurídicas que constituyen el objeto de las Declaraciones de derechos del *ciudadano*.

3. Aun cuando, en principio, se consagre en los Estados un orden jurídico de los medios de formación y condensación de la opinión pública, no se desarrolla el orden con igual criterio en todos: concebidos aquellos medios o condiciones como *derechos individuales*, y planteado el problema político que entrañan, como un problema de relaciones—oposición y lucha—entre el individuo y el Estado, las legislaciones y las costumbres responden en general a dos tendencias: o bien se permite la libre y espontánea producción de las opiniones por las reuniones y la prensa y el libre ejercicio del derecho de asociarse, contrayéndose el Poder a *reprimir* el empleo ilegítimo de los *medios*, o sea los *delitos* que por tales medios se pueden cometer (criterio inglés o norteamericano), o bien se procura revestir al Poder constituido de facultades de policía para *prevenir*—régimen de desconfianza—las perturbaciones públicas que del ejercicio indebido de los derechos de reunión, asociación y prensa pueden resultar (criterio elaborado en Francia y aplicado en tantos

momentos en otros países). Pero esa manera de plantear el problema de los medios de formación y manifestación de la opinión pública, quizá no es la más adecuada, *jurídicamente* hablando. Visto el Estado como un fenómeno de interdependencia y de solidaridad, que se condensa en un orden jurídico, la determinación de los derechos que el ejercicio de aquellos medios supone, no debe resolverse en un litigio de poderes o fuerzas entre el gobierno y el individuo; más bien se trata de declarar, de reconocer y de condicionar el ejercicio de la actividad personal, en función de hacer política, mediante la coincidencia del interés del Estado y de los ciudadanos, coincidencia posible de concebir, si se considera que el Estado *debe* reflejar las aspiraciones de la opinión.

4. Veamos ahora el valor y significación de las reuniones y asociaciones y de la prensa en el Estado constitucional.

Las Asambleas públicas de que aquí se trata son las *reuniones* momentáneas y pasajeras de personas, promovidas circunstancialmente para tratar, por medio de la palabra, cuestiones *políticas*. Considerada como libertad, el reunirse pacíficamente, Laveleye la reputa «como consecuencia de la libertad de ir y venir» (de movimiento).

Le Gouv. dans la Dém., título I, página 145. Sansonetti, *Trattato di Diritto costituzionale*, pág. 483. Duguit la estima consecuencia de la libertad de opinión. «La libertad de opinión, dice, consecuencia inmediata de la autonomía de la persona humana, implica el derecho de expresar libremente y sin autorización, en la medida en que esta manifestación no atente contra el orden público establecido por la ley y a la libertad de los demás, opiniones *políticas*, filosóficas, científicas o religiosas, de palabra o por escrito: comprende la libertad de reunión, de enseñanza, de la prensa y de petición.» (Duguit, ob. cit., II, página 69. Cons. Hauriou, obra cit., página 683.) La función principal de las re-

uniones es manifestar públicamente *opiniones políticas*, aunque en las reuniones se tomen también acuerdos para la *acción*.

En el orden político, las reuniones se conceptúan por las legislaciones positivas como manifestaciones de actividad susceptibles de provocar trastornos. Los principios generales a que estas legislaciones obedecen, desde el punto de vista de la acción de policía, son: 1.º Exigencia de un conocimiento previo, por parte de la Autoridad, de la reunión (exigencia más o menos minuciosa y desconfiada); 2.º Que la reunión sea pacífica, y 3.º Acción represiva para disolverla cuando resulte desordenada, sediciosa, etc., etc.

5. Las reuniones suelen ser objeto de una declaración constitucional. Las reuniones políticas pueden revestir, para los efectos políticos, un carácter distinto, según que se trate de reuniones en locales cerrados o al aire libre. Las variantes principales de Estado a Estado surgen en razón: 1.º Del uso más o menos frecuente y diverso que de este medio hacen los ciudadanos; 2.º De la energía del sentimiento público que en ellas se manifiesta, y 3.º De la eficacia que sus decisiones tengan en la esfera práctica, *semioficial*, de la vida del Estado. (Véase Posada, *Trat. de D. A.* Véase Estados Unidos, Const., Enm. I. Const. alem., art. 123. España, Constitución, art. 13.)

En el art. 19 de la Constitución belga se especifica la diferencia a que antes se hace referencia: en efecto, las reuniones al aire libre quedan «enteramente sometidas a las leyes de policía»; las otras no necesitan «someterse a la previa autorización».

Las reuniones políticas en *Inglaterra* son muy frecuentes y eficaces; en general, las reuniones públicas para todos los fines de propaganda, constituyen un medio poderoso de *educación política*, y uno de los influjos más aceptados para llevar a las esferas del

poder los dictados de la opinión pública. A ellas se debe en buena parte la gran amplitud con que se siente el interés político. Desde el punto de vista jurídico, las reuniones gozan de amplia libertad en el régimen inglés; «la policía no posee poder especial para intervenir las reuniones al aire libre». Esto no obstante, añade Dicey, «difícilmente se puede decir que nuestra Constitución reconoce un derecho especial de reunión pública»; es sólo «el resultado de la opinión de los Tribunales sobre la libertad individual de la persona y sobre la libertad individual de la palabra» (1), o sea una consecuencia de la libertad de movimientos y de opinar. Los límites al ejercicio del derecho de reunión provienen del supuesto, muy natural, de que se cometa una infracción de ley: verbigracia, una reunión con un fin ilícito—perpetración de un delito—, o bien de que la reunión constituya un peligro para la paz pública (2).

Véase Dicey, *idem*, pág. 241, y ap. Véase Ridges, *Constitution. Law of Eng.*, 1915. Gervais, *Le Droit de Réunion en France et en Angl.*, 1913. Elorrieta. *La Función legisl. en Inglaterra*, espec. cap. VI.

Estados Unidos.—«En América, dice Bryce, las reuniones se tienen comúnmente para un objeto práctico, como elección de candidatos o la creación de una organización; son menos frecuentes como mera demostración de opiniones y como medio de instrucción» (3). En general, las reuniones, aun las de objeto determinado, se celebran allí menos con el fin de *discutir* que con el de *decidir* y *obrar*.

El régimen jurídico constitucional del derecho de reunión, con el de petición, entraña en los Estados Unidos: 1.º, una garantía frente al poder federal,

(1) Ob. cit., páginas 238 y siguientes.

(2) Véase POSADA, *Trat. de Der. Adm.*

(3) Ob. cit. vol. III.

y 2.º, declaraciones de consagración en las Constituciones de los Estados. Véase, por vía de ejemplo, el art. 20, cap. I, de la Constitución de Pensilvania, que consagra expresamente ambos derechos constitucionales. (Cooley, ob. cit., págs. 294 y sigs.)

Véase Enm., I. El Congreso no puede hacer ley restringiendo el derecho de reunión ni el de petición.

En *Francia*, las reuniones se celebran también con frecuencia como medio de propaganda y agitación, medio que implica el ejercicio de un derecho consagrado y respetado hoy por las leyes. En efecto, según la ley de 30 de junio de 1881, las reuniones públicas son libres: pueden celebrarse sin previa autorización, principio confirmado por la ley de 1907.

Véase art. 11 de la Declaración de 1787: contiene una declaración implícita (Duguit, ob. cit., II, pág. 73). La Constitución de 1791 (tit. I, § 2.º) hace una consagración explícita del derecho de los ciudadanos a «reunirse pacíficamente y sin armas, conforme a las leyes de policía».

El proceso del reconocimiento y consagración legales del derecho de reunión, como medio orgánico de acción política en el Estado—elemento de organización—, es largo y trabajoso en Francia. (Véase Duguit, II, § 105. Esmein, ob. cit., págs. 1052 y sigs.) La ley de 30 de junio de 1881 lo ha regulado. (Duguit, ídem, pág. 75.) Véase ley de 28 de marzo de 1907, artículo 1.º: «Las reuniones públicas, sea cual fuere su objeto, pueden celebrarse sin declaración previa.» (Véase Gervais, ob. cit. Leclerc, *Le Droit de Pet.*, 1913.)

En *Alemania*, el art. 123 de la Constitución de 1919 dice que los alemanes tienen el derecho—sin declaración ni permiso especial—de reunirse pacíficamente, sin armas. Pero las reuniones al aire libre pueden ser sometidas, por una ley del *Reich*, a la forma-

lidad de una declaración, y ser prohibidas en el caso de peligro inmediato para la seguridad pública.

En *España* el poder se inspira, en la práctica, en un criterio de desconfianza, no así la ley. Reconócese el derecho de reunión a los españoles en la Constitución; sométese a la acción del Código penal, y organízase su ejercicio en una ley especial, cuyo principio general se formula así:

«El derecho de reunión pacífica que concede a los españoles el art. 13 de la Constitución, puede ejercitarse por todos, sin más condición, cuando la reunión haya de ser pública, que la de dar, los que la convoquen, conocimiento escrito y firmado del objeto, sitio, día y hora de la reunión, veinticuatro horas antes, al Gobernador civil en las capitales de provincia y a la autoridad local en las demás poblaciones.» (Artículo 1.º)

El 13, citado, dice: «Los españoles tienen derecho... de reunirse pacíficamente.» Véase *Ley de Reuniones públicas* de 15 de julio de 1880 (esp. el art. 3.º sobre reuniones públicas, procesiones cívicas, que necesitan permiso previo para celebrarse en calles, plazas, etc.); *Código penal*, artículos 167 a 169 (delitos contra las Cortes), 182 (delitos contra la forma de gobierno), 189 a 197, 229 y 230 al 235 (delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos individuales garantizados por la Constitución.)

6. Por asociación entiéndese aquí, en general, toda unión *voluntaria* (no se alude a las sociedades *naturales y necesarias*) y duradera, de varias personas para la consecución de un fin común. Desde el punto de vista que aquí consideramos—las asociaciones, órgano de opinión pública en el Estado—, importan e interesan especialmente las *asociaciones* de carácter *político* o que entrañan un influjo político. Pero de un modo general, las asociaciones interesan al Estado: primero, como factor estructural; segundo, como cen-

tros de condensación de opinión; tercero, como instrumentos para la acción *política*, bien sea *directa*—la asociación política—, bien *indirecta*—la asociación para fines especiales—, pero cuya acción repercute en la política: el sindicato obrero, en general el profesional, la asociación religiosa—las Iglesias—, las sociedades científicas, de educación, las Universidades autónomas, etc.

A estas Asociaciones se refiere, por ejemplo, el artículo 1.º de la ley de Asociaciones de 1887. La importancia política de las asociaciones, y del régimen adecuado para su regulación, es excepcional, a causa del enorme desarrollo de las mismas, y de una manera especial, primero, gracias al *sindicalismo obrero*, y segundo, en razón a los graves problemas suscitados en algunos países—Francia y España—por la extensión y fuerza logradas por las Órdenes y Asociaciones religiosas. El criterio general jurídico parece responder a estos dos principios: primero, reconocimiento del derecho de asociación, y segundo, regulación legal de su ejercicio, bien sea desde el punto de vista de los intereses de los asociados y de la asociación, ya desde el del orden público. (Véase Sansonetti, ob. cit., página 150; Palma, ob. cit., vol. III; Orlando, *Prin. di Dir. cost.*, pág. 248; Stein, *Verwaltungslehre*, págs. 226 y 559; Seydel, *Sicherheits Polizei*.)

Por otra parte, según ya advertimos en la *Teoría del Estado* (lib. IV, cap. VI), las Asociaciones, y de modo general el elemento social, estructurado en organismos más o menos sustantivos, adquiere cada día mayor importancia como factor constitutivo del Estado. A veces, esta importancia tiene una consagración constitucional, como ocurre en Alemania, según puede verse en la parte 2.ª de la Constitución de 1919, Sec. 5.ª, Vida económica (véase en este tomo, pág. 376 y sigs.), y en España, pues aparte el reconocimiento de cierta representación de base social en el Senado, en los proyectos de ley de reforma del régimen local de 1907

(Maura) y de 1912 (Canalejas), se proponía el voto corporativo para la formación de los Ayuntamientos, propuesta convertida en disposición legal por el decreto-ley sobre organización y administración municipal de 8 de marzo de 1924 (lib. I, tit. IV, cap. I, sec. 4.^a)

La libertad de asociación, según M. Hauriou, difiere de las otras libertades individuales «porque tiende a la constitución de los grupos sociales. Su existencia en el Estado moderno es, por esto, doblemente paradójica: de un lado, porque es una libertad por la cual el individuo reconstituye la sociedad; de otro, porque las Asociaciones constituidas en el interior del Estado pueden ser un peligro para éste. Así, esta libertad ha sido consagrada por la cultura; pero lo ha sido por una especie de fuerza de las cosas, siendo ello la mejor prueba de que el Estado no absorbe toda la sociedad». (Ob. cit., págs. 684, 685.)

7. En *Inglaterra* es excepcional la importancia alcanzada por las asociaciones *políticas*, y, en general, por todo el movimiento de las asociaciones, especialmente las *Trade-Unions*. Esto no obstante, el derecho de asociación no tiene allí una consagración constitucional: se apoya en el *Common Law*, que permite a los ciudadanos asociarse libremente para todos los fines lícitos; el ejercicio del derecho tiene siempre garantías judiciales—no de mera policía—. A esta libertad se debe el gran desarrollo e influjo de las asociaciones políticas, pudiendo estimarse como parte esencial de todo estudio del régimen inglés la consideración de la «red de asociaciones políticas que se extienden por el Reino Unido».

Gneist, *Englische Verwaltungslehre*, II y III; Fischer, *Englische Verfassung*; Cox, *Instituciones inglesas*; Dicey, *Leçons sur les rapports entre le Droit et l'opinion pub. en Angl.*, págs. 142 y sigs., y apénd., nota 1.^a; Elorrieta, ob. cit., págs. 71 y sigs.; Meale, *Moderna Inghilterra*, pág. 25.

Tienen también una importancia grandísima las asociaciones políticas de los *Estados Unidos*. «Las asociaciones, dice Bryce, se han creado, extendido y funcionan en los Estados Unidos con más rapidez y mejor que en ningún otro pueblo» (1). Distínguense las asociaciones en los Estados Unidos por su tendencia a la acción, por su carácter eminentemente emprendedor y activo. «Tales asociaciones, añade Bryce, tienen gran importancia en el desenvolvimiento de la opinión, porque despiertan la atención, excitan la discusión, formulan principios, someten planes, estimulan a sus miembros y producen aquella impresión de un movimiento que se dilata y propaga, provocando en el pueblo la tendencia simpática...» (2), necesaria para la eficacia de la acción política. Realmente, Inglaterra y los Estados Unidos son los dos pueblos donde las asociaciones, en relación con partidos organizados de contextura persistente, alcanzan el máximum de fuerza, como medio de condensación de opiniones y de energías, de aspiraciones y de actividades, y como instrumento de acción en la vida del Estado; condiciona este resultado el criterio expansivo del régimen jurídico, en consonancia con la afirmación resuelta del carácter *representativo* de sus Gobiernos, que aspiran a ser Gobiernos de opinión de manera plena y sin reservas.

El derecho de asociarse no figura en *Francia* como conquista revolucionaria: dominaba en la Revolución la preocupación suprema de la libertad del individuo. El art. 1.º de la ley de Le Chapelier, de 14-17 de junio de 1791, prohibía las Asociaciones profesionales como contrarias a la Constitución francesa. La Constitución del año III (artículos 360 y siguientes) consagra la libertad de asociación, pero con grandes precauciones respecto de la política (3). «Con

(1) Ob. cit., t. III, pág. 370.

(2) Idem íd., pág. 371.

(3) Véase ESMEIN, ob. cit., pág. 1058. DUGUIT, ob. cit., II, pág. 138.

el Imperio se cae en el régimen de la autorización necesaria, castigando y prohibiendo el Código penal (artículo 291) toda Asociación de más de veinte personas no autorizada por el Gobierno» (1). Es preciso llegar a 1848 para ver proclamado el derecho de asociarse (Const., art. 8.º). «Pero la ley necesaria para su ejercicio no llegó a votarse. El imperio liberal no hizo nada por el derecho de asociación» (2). En la tercer República encontramos estas disposiciones reguladoras: 1.ª, la ley de 12 de julio de 1875, que pone fuera del art. 291 del Código penal las Asociaciones para la enseñanza; 2.ª, la ley de 1884 sobre Sindicatos profesionales, y 3.ª, la de 1898 sobre Sociedades de socorros mutuos. La reforma más radical es la de la ley de 1.º de julio de 1901, que de «una manera general establece la libertad de asociación».

Esta ley, dice M. Hauriou, «ha fundado la libertad de asociación, que no existía más que para las Asociaciones de menos de veinte personas» (art. 291 del Código penal.) Ob. cit., pág. 685. Véase Duguit, obra citada, I (2.ª edic.) y *Manual*, § 74. Comp. Esmein, obra citada, páginas 1061 y siguientes. Respecto de las Congregaciones, véanse leyes de 1.º de julio de 1901, 4 de diciembre de 1902, 17 de julio de 1903 y 7 de julio de 1904. Cons. Barthélémy, ob. cit., pág. 228, y Waldeck-Rousseau, *Associations et Congregations*, 1901. Grumbach, *Les Associations*, 1904.

El derecho de asociación en *Alemania* tenía una consagración constitucional como materia de legislación del Imperio en la Constitución de 1871 (art. 4.º, núm. 16), y en las Constituciones de los Estados (verbigracia, Prusia, Const., art. 30): regulóse como la libertad de reunión por la ley de 19 de abril de 1908, y

(1) ESMEIN, ídem. pág. 1058.

(2) Idem, pág. 1059.

por algunas disposiciones del Código civil. La Constitución de 1919 dispone en el art. 1924 que

«Todos los alemanes tienen derecho a constituir Uniones y Asociaciones para fines que no infrinjan la ley penal. Este derecho no puede ser restringido con medidas preventivas. Para las Uniones y confesiones religiosas regirán estas mismas disposiciones. Las Asociaciones pueden adquirir la capacidad jurídica con arreglo a los preceptos del derecho civil. No podrá denegarse a ninguna Asociación dicha capacidad por el hecho de perseguir un fin político, politico-social o religioso.»

En *España*, las Asociaciones de influjo político-social son, sobre todo, las constituídas como consecuencia del movimiento de organización obrera—sindicalismo—y de la propaganda socialista. También tienen importancia las organizaciones sindicales agrarias, en buena parte obra de la acción social católica. En general, puede decirse que el ejercicio del derecho de asociación cada vez alcanza en España más fuerza y eficacia. Desde el punto de vista legislativo, las Asociaciones políticas reconocidas constitucionalmente (Const., art. 13) hállanse sujetas al Código penal y reguladas como lo están todas las Asociaciones, excepto las religiosas católicas autorizadas por el Concordato, por la ley de 30 de junio de 1887.

Según el art. 13 de la Constitución de 1876, «todo español tiene derecho: ... de asociarse para los fines de la vida humana». Véase *Ley regulando el derecho de asociación* de 30 de junio de 1887; *Concordato* de 16 de marzo de 1851; *Código civil*, artículos 35 al 39 (sobre las personas jurídicas), 745, 746, 993, 1665 y siguientes (Sociedad); *Código de Comercio*, 116 y siguientes (Compañías mercantiles); *Código penal*, artículos 198 y siguientes (Asociaciones ilícitas), 229 a 235 (delitos contra el derecho de asociación); *Real orden* de 18 de no-

viembre de 1903, y *Ley de 28 de enero de 1906 sobre Sindicatos agrícolas*.

8. Considerada la *Prensa* como instrumento de acción política, de propaganda y de dirección, su importancia, en el Estado, es excepcional; la forma más interesante de la política es el periódico, sobre todo el diario, que es el que contribuye a producir las corrientes y el que procura recogerlas. Independientemente del valor del periódico como auxiliar poderoso de la cultura y como instrumento de comunicación, tiene en la organización de los Estados un valor especialísimo, «por la circunstancia de ser, a veces, *órgano de los partidos*». El Sr. Azcárate asigna a la Prensa una doble misión: «primero, en cuanto forma y dirige la opinión pública, y segundo, en cuanto la muestra y refleja» (1); y para que pueda cumplirla, la Prensa debe ser: 1.º, *desinteresada*; 2.º, *culta*; 3.º, *imparcial*, y 4.º, *independiente*. Sólo reuniendo estas condiciones la Prensa inspirará confianza a las gentes y ejercerá su función con eficacia.

9. No es fácil señalar cómo y hasta qué punto se afirman o niegan las diversas condiciones indicadas en la Prensa política de los Estados constitucionales.

«La Prensa, dice Bryce, y especialmente los periódicos, ocupan, según todos reconocen, el primer lugar entre los órganos de la opinión. Sin embargo, nada más difícil que evaluar su poder y decir en qué consiste.» (Ob. cit., III, pág. 361.) Es conocido el carácter, en general independiente e imparcial, de la Prensa inglesa, sus grandes medios de información, su *impersonalismo*, aun dentro de las exigencias determinadas por el criterio de partido y de los inspiradores. Es fama que esta Prensa es la que funciona más al servicio de la opinión, fuera del influjo gubernamental; su inmenso poderío en la nación y su crédito internacional son

(1) *El Régimen parlamentario en la práctica*, cap. III.

notorios. Pero no puede afirmarse que las condiciones éticas las reúna tan a la perfección, que no resulte a veces apasionada, parcial o violenta.

Añade Bryce que, «aunque los grandes periódicos americanos contengan muchas más cosas extrañas a la política que los de Europa, contienen también, especialmente ante una elección importante, más noticias políticas domésticas que los grandes diarios ingleses....» (Bryce, ídem, III, pág. 362). Como abogados de doctrinas políticas, son dichos periódicos eficaces, «porque son universalmente leídos y generalmente están bien escritos» (ob. cit., pág. 363). Sin embargo, «si se debe considerar la Prensa como un factor en la formación de la opinión, gracias a las doctrinas que difunde o a la autoridad de que goza, se comprende que es menos potente que la europea, porque el público es generalmente más avisado, más independiente, menos impresionado por el misterioso «nosotros» (ídem). «En suma: parece que la Prensa americana sirve para expresar y formar la opinión más completamente que la de los países de la Europa continental y tanto como la de Inglaterra» (ídem, pág. 367); pero los periódicos en sí gozan de un poder menor que en el Viejo Mundo. En cuanto a la Prensa francesa, si no llega a la inglesa ni a la americana en ciertos respectos, las supera en consecuencia política, en el difícil arte del *saber hacer* y en el espíritu de atracción simpática y generosa. No puede decirse que, en definitiva, influya la prensa francesa en la dirección de la opinión pública con la fuerza que la inglesa, porque aquélla es, por lo común, más de partido, y más bien sigue la opinión que la guía; pero esto no obsta para que se la conceptúe como una de las de más importancia e influjo de Europa.

La Prensa española refleja, como no podía menos, nuestro estado de atraso: es, en general, parcial y apasionada, y más bien sigue que guía al público. En estos últimos tiempos ha realizado serios progresos: desde el punto de vista material y técnico, es ya un serio instrumento de información, aunque no sea ésta

completa ni se elabore dando a las diferentes relaciones del interés cultural la proporción deseable. Resiéntese en esto del defecto general de la incultura ambiente. La Prensa y el aparato gubernamental forman en la España *oficial* (J. Ortega y Gasset, *Vieja y nueva política*), *oligárquica* (*Oligarquía y caciquismo*, de J. Costa), exterior, estructural, que no puede estimarse como fiel expresión de la España real, íntima, sin energías aun para reaccionar.

10. Para que la Prensa sea verdadero órgano de opinión, necesita la *condición jurídica* de la *libertad*. «La libertad de la Prensa es el complemento indispensable de la soberanía popular. Es preciso, se dice, que el pueblo esté informado de todo para que pueda expresar su voluntad sobre todo» (1). Si la *publicidad* «es la atmósfera natural de un Estado representativo, impedir que aquélla se produzca equivale a negar la condición de los Gobiernos de opinión, y no hay instrumento de publicidad de la importancia que la Prensa. El principio jurídico que de mejor manera sintetiza las condiciones de una Prensa, instrumento de opinión, implica la consideración de la misma en general, y del periódico especialmente, como un medio en sí indiferente, del que puede hacerse un uso criminal, y entonces es cuando debe caer bajo la acción de la ley, lo cual supone la exclusión de todo régimen preventivo o de desconfianza, incompatible con el régimen de opinión: nada denuncia la incompreensión del régimen representativo como la actitud de desconfianza legal hacia la acción política de la Prensa.

En *Inglaterra* goza la Prensa de libertad desde muy antiguo. «Desde 1700, en Inglaterra impera la doctrina de que el papel del Gobierno no es guiar la opinión, y que el Estado sólo tiene el deber de castigar los *libels* de toda clase, manuscritos o impresos» (2).

(1) LAVELEYE, ob. cit., t. I, pág. 138.

(2) DICEY, ob. cit., pág. 225. Véase E. MAY, *Hist. const. de Ing.*, II; ODGERS, *Libel and Slander*.

En Inglaterra no se ha formulado, en rigor, constitucionalmente, un derecho de la Prensa; pero prácticamente se afirma como un derecho la libertad de discusión. «Nuestro derecho actual permite a cada cual decir, escribir o publicar lo que le plazca: si hace un mal uso de esa libertad, será castigado» (1). En los *Estados Unidos*, la libertad de la Prensa está garantida contra la legislación federal, que no puede limitarla (Const. Enm., I); tiene su tradición en las Declaraciones primeras (Declaración de Virginia de 1776, art. 2.º; en la de Pensilvania de 1776, art. XII), y se consagra en Constituciones de los Estados (véase, por ejemplo, Const. de Pensilvania de 1873, art. 7.º); la doctrina es la inglesa (2). En el *Derecho francés*, la libertad de la Prensa fué consagrada en el art. 11 de la Declaración de 1789 (3). La ley de 29 de julio de 1881 ha establecido un régimen de libertad de la Prensa. Todo periódico puede ser publicado sin autorización ni depósito de fianza (art. 5.º).

La ley francesa de 1887 ha sido modificada parcialmente por numerosas leyes, entre otras, las siguientes: 2 de agosto de 1884, ofensas a las buenas costumbres; 11 de junio de 1887, difamación por correspondencia; 19 de marzo de 1889, anuncios en la vía pública; 3 de febrero de 1893 (artículos 419 y 420 del Código penal); 16 de marzo de 1893, injurias a Soberanos extranjeros; 12 de diciembre de 1893, crímenes anarquistas, apología; 22 de julio de 1895, periódicos en lenguas extranjeras; etc., etc. (Véase Hauriou, ob. cit.,

(1) ODGERS, ob. cit., int., pág. 12; DICEY, págs. 213 y 220. Comp. DE LOLME, *Const. ing.*, cap. X.

(2) Véase COOLEY, ob. cit., págs. 229 y sigs.

(3) Véase la Const. de 1791 (tít. I, pár. 2.º), de 1793 (art. 7.º), del año III (arts. 353 y 355), Senado-Consulto de 28 Floreal, año XII (arts. 64 y 67), Cartas de 1814 (art. 8.º) y de 1830 (arts. 7.º y 69), y Const. de 1848 (arts. 283 y 284). V. HAURIOU, *Précis cit.* págs. 675-676.

pág. 673. Esmein, ob. cit. Barbier, *Code expliqué de la Presse.*)

La Constitución alemana de 1919 consagra la libertad de pensamiento, en el art. 118, en estos términos:

«Dentro de los límites marcados por las leyes generales, los alemanes tendrán derecho a la libre emisión de sus ideas, por escrito o mediante la imprenta, el grabado o cualquier otro medio, sin que se les dificulte este derecho por causa de su condición de dependencia como trabajador o empleado, como tampoco podrá nadie perjudicarles por haber hecho uso de este derecho. No existirá censura; pero por medio de una ley del *Reich* podrán establecerse, respecto a las películas cinematográficas, disposiciones especiales. También cabrá dictar medidas legislativas particulares a fin de luchar contra la literatura baja y pornográfica y para la protección de la juventud en materia de exposiciones y espectáculos públicos.»

La libertad de la Prensa tiene su consagración en la Constitución española de 1876; en ella se reconoce a todo español el derecho:

«De emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante, sin sujeción a la censura previa.» (Const., art. 13.) El ejercicio de este derecho tiene una reglamentación legal. (Véase *Ley de imp.*, de 26 de julio de 1883; *Ley de 23 de marzo de 1906 sobre delitos contra la Patria y el Ejército*, artículos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 11 y 12; *Cód. pen.*, artículos 457, 582 y 583; *Ley de Enj. crim.*, artículos 816 y siguientes, y *Reales órdenes* de 23 de abril y de 7 de septiembre de 1906.)

IV

LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. Queda dicho en la *Teoría del Estado* (lib. VII, cap. II) lo que significan los *partidos* como uniones de esfuerzos de personas con una cierta orientación política, para ejercer una acción eficaz en el Estado; uniones producto de las circunstancias históricas, sometidas al imperio de éstas, y que se ofrecen como instrumentos para convertir, en preocupaciones de gobierno, las ideas y los intereses que se estimen más conformes con las aspiraciones colectivas; los partidos políticos surgen y funcionan entre el Estado y el Gobierno; tienen su raíz en la sociedad, y aspiran a llevar sus ramas a las esferas *oficiales*, a guisa de órganos de funciones políticas. «El partido político institucional—dice Macy—proporciona el primer instrumento claramente definible para coordinar y expresar la voluntad general de los súbditos de un Estado grande y populoso, para procurar un sustituto tolerable del gobierno despótico.»

Macy (*Party Organization and Machinery*, 1804, página xv.) Bluntschli, *Política*, lib. XII, cap. IV; Röhrmer, *Lehre von den polit. Part.*; Balbo, *Della Monarchia rappresentativa*, lib. II, cap. V; Minghetti, *I Partiti pol.*, 181; Azcárate, «Los partidos políticos», en los *Estudios filosóficos y políticos*, 1877, y *El Self. gov. y la Mon. doct.*, 1877; Ostrogorski, *Le Démocratie et les Partis pol.*, edic. 1912; Michels, *Les Partis politiques*, 1914; Belloc y Cherteston, *The Party System*, 1911; P. O. Ray, *Intr. to Practical Politics and Pol. Parties*, 1913.)

2. En la vida del Estado constitucional, los partidos políticos ejercen una *acción política* o hacen una *política* que propende a *especializarse*, recogiendo las

corrientes generales de la opinión pública. Considerado en totalidad, el partido revela una aplicación directa de la actividad humana a la vida del Estado, y supone en los que le dirigen un grado superior de habilidad, y en los que se afilian y forman su núcleo, cierta determinación reflexiva de la voluntad. En tal sentido, los partidos no constituyen expresión *espontánea, inmediata*, de la sociedad política: son ya condensación, más o menos *específica*, del sentir social en el Estado.

La diferenciación interna del partido entre masa y directores, base de su organización, es su mayor peligro, que consiste en la práctica de una oligarquía efectiva. (Véase Michels, ob. cit.)

3. Los partidos políticos se ofrecen como elemento estructural y dinámico del régimen constitucional moderno. «Se comprende que las partidarios del antiguo régimen rechacen la necesidad de los partidos políticos... Pueden llegar hasta admitir, al lado de la acción espontánea e instintiva de los pueblos, la reflexiva y racional, que es origen de la formación de los partidos; pero no pueden admitir que éstos rijan a la sociedad, o que, mediante ellos, se rija ésta a sí propia, por la sencilla razón de que, según sus principios, quien reina y gobierna es el Monarca..., mientras que dentro del sistema a que sirve de base el principio de la soberanía o del *Self-government*, los partidos se organizan para reinar y gobernar en nombre de la sociedad, y el Jefe del Estado no es otra cosa que un servidor de ésta...» (1),

4. Pero ¿quiere esto decir que los partidos políticos sean, además de condición *actual* del régimen *constitucional*, condición *esencial* del *representativo*? ¿Es el partido, con su estructura a veces oligárquica

(1) AZCÁRATE, *Estudios filosóficos*, «Los partidos políticos», pág. 238.

y su disciplina a veces férrea, su tendencia absorbente y dominadora, órgano apropiado e indispensable de un régimen representativo? La consideración de los partidos políticos como condición del Estado representativo supondría que los Gobiernos con Cámaras electivas, con sufragio como base fundamental de sustentación y órgano de acción, Gobiernos de voluntad y de opinión, son definitivos, y que el puro interés *político* será siempre primordial, con el cambio periódico de grupos de gobernantes directores de los partidos. No podrá admitirse esto sin grandes reservas y reparos. En la descomposición general de los partidos históricos de los Estados que han logrado constituirlos—verbigracia, Inglaterra—, como en las dificultades con que otros Estados han tropezado para organizarlos, ofrécese indicaciones de un posible régimen representativo *sin* partidos permanentes y organizados como instrumentos de lucha, de fiscalización y hasta de gobierno (1).

Por otra parte, los partidos entrañan defectos graves, que suscitan diversos problemas, en relación, precisamente, con la pureza del régimen representativo y con las exigencias técnicas de todo Gobierno:

Las observaciones de Lord Brougham (*Statesmen of the Time of George III and IV. Obras*, III, pág. 30, 1842, cit. por Minghetti, ob. cit., pág. 74) están en pie. Los partidos dividen las fuerzas gobernantes y hacen que, a causa de la exclusión, que respectivamente supone el que está en el poder, de los demás, muchos hombres útiles al país, en un momento dado, no lo sean prácticamente. Tan cierto es esto, que en los momentos difíciles de la vida nacional se procura aunar el concurso de los hombres capaces de los partidos más opuestos. Además, al atraer actividades que de otra suerte no irían a la política, crean exigencias, im-

(1) Comp. OSTROGORSKI, ob. cit., Concl., y MACY, ob. cit., Intr.

ponen cambios, provocan egoísmos, y, en ocasiones, dañan de modo grave los negocios públicos. A los partidos se debe, en parte, el excedente de personal que existe en los diferentes países de aspirantes a todos los puestos, y que forman pesada impedimenta; a ellos se debe también el que el disfrute del poder se conceptúe como botín del vencedor (*the spoils system* de los Estados Unidos), y, por fin, los partidos son los que mantienen la casta de los *politicians*, que se dice en América, las tiranías de los *Comités* que imperan en Francia y de los *caciques* de España, creando a veces una especie de gobierno invisible, pero efectivo, que actúa fuera o sobre el otro, el legal o constitucional organizado. En la práctica, los partidos, a veces, han venido a constituir el mayor obstáculo, tanto para la expansión del principio representativo como para la instauración del régimen flexible de opinión, y el gobierno de los mejores y de los más aptos. (Bryce, ob. cit., vol. II, cap. LVII; P. Lafitte, *Le suffr. univers. et le rég. parl.*; V. mis *Est. sobre el Rég. parl. en España*; véase Root, *The invisible Government (The Annals of Amer. Academy of Pol. and Soc. Science*, Filadelfia, Mar. 1916, dedicado a este tema: *Public Administration and Partisan Politics*); Costa, *Oligarquía y caciquismo*; Ostrogorski, ob. cit.; Michels, ob. cit.)

5. Independientemente del punto de vista crítico, en la Historia ofrécese los partidos políticos como característicos del régimen constitucional, en sus diferentes formas. Hasta hoy, al menos, no se ha sabido organizar el gobierno, en los Estados de ese tipo, sino mediante partidos; lo mismo el régimen parlamentario (Inglaterra y Bélgica, por ejemplo) que el presidencial (Estados Unidos, verbigracia), han logrado su vida, al parecer, más normal, cuanto más definidos y organizados han sido los partidos. Se comprende, en verdad, que se saludase «como una de las fechas más notables de la Historia inglesa», cuando, al reunirse de nuevo el llamado Parlamento Largo, en octubre de

1641, surgen ya, definidos, los dos grandes partidos que desde entonces turnan en el gobierno (1), y que, dada la persistencia del instrumental que el partido ha procurado, se estimase que «el gobierno parlamentario es esencialmente un gobierno por medio de partidos, ya que la verdadera condición de su existencia es que los Ministros de la Corona puedan guiar al Parlamento..., y la experiencia demuestra que ninguna Asamblea popular puede obrar sin jefes determinados y sin organización de partidos» (2); se explica, por otra parte, contemplando el proceso del constitucionalismo inglés, que Burke ponderase «los buenos efectos del espíritu de partido en su país» (3), así como los puntos de vista de Russell (4) o de Disraeli (5). Dada la estructura del régimen parlamentario, su marcha ha dependido, en su proceso normal, de la existencia de partidos vigorosos, pudiendo decirse que la crisis de los gobiernos de *parlamentarismo*, se manifiesta como una crisis de los partidos rígidos, de programa amplio, en virtud de las dificultades con que se tropieza al sustituirlos con nuevas agrupaciones.

6. La crisis de descomposición de los partidos *rígidos*—históricos—es, por lo demás, indudable, y anuncia quizá una radical transformación de la organización del Estado, en la zona de condensación que llenan los partidos. Descompuestos éstos, debilitadas por la descomposición sus organizaciones, quizá se atenúe la rigidez partidista, que se ha estimado como un grave obstáculo para el desarrollo de una política expansiva, racional y eficaz; la divergencia de posi-

(1) MACAULAY, *Hist. de la Rev. de Ingl.*, vol. 1, página 134.

(2) GREY, *Parliamentary Government*, páginas 49, 67 y 68.

(3) Citado por MINGHETTI, ob. cit., pág. 71.

(4) *Constitución inglesa*, cap XVI

(5) Véase SYME, *Representative Government in England: its Faults and Failures*, cap. III, 1882.

ciones, generadora de la guerra de partidos «que lo subordinan todo a sus particulares fines», impide, en efecto, a las gentes colocarse en el terreno superior del interés común; «puede decirse, sin exageración, que las soluciones justas y prudentes de las cuestiones sociales encuentran uno de sus principales obstáculos en el régimen actual de los partidos» (1). «Los efectos maléficos y desmoralizadores de su concurrencia llegan a su colmo cuando ésta se limita a dos partidos permanentes que detentan o se disputan el monopolio político.» Pero los síntomas de descomposición de los partidos rígidos son generales, y señalan la posibilidad de otro método, que puede consistir en «restituir y reservar al partido su carácter esencial de grupo de ciudadanos, formado especialmente para una reivindicación política determinada».

Ostrogorski, ob. cit., pág. 647. En una *nota* de la segunda edición de su libro, Ostrogorski dice: «La disgregación de los partidos, al mismo tiempo que la destrucción de la vieja fe de partido, avanzan a grandes pasos: el desconcierto del sistema crece; los mismos jefes supremos de los partidos han perdido la fe.» En junio de 1909, Mr. Asquith decía: «La división grosera y ruda que correspondía, con más o menos exactitud, a la realidad de una asamblea representativa en dos partidos, es quizá cosa del pasado. Una organización de partido, elástica, flexible y que se adapte a las condiciones variables, es la base fundamental de la expresión eficaz de la opinión y del funcionamiento, sin tropiezo, de la máquina parlamentaria.» (Ob. cit., pág. 710.) El problema de los partidos no podría plantearse, ni se plantea, en los mismos términos, en un Estado de régimen parlamentario (v. gr., Inglaterra) que en un Estado de régimen presidencial (Estados Unidos); y por eso se explica que la descomposición de los partidos rígidos se haya precipitado más en los países en

(1) OSTROGORSKI, ob. cit., págs. 646 y 647.

que el órgano supremo es el Parlamento que en la República tipo del régimen en el cual el eje de la política es el Presidente. En efecto, donde el Parlamento es el órgano supremo, la índole colectiva del mismo facilita, más que contiene, la diferenciación de ideas y de fuerzas, porque el Parlamento puede recogerlas todas en sus grupos diversos, mientras, que donde la orientación política del Gobierno depende, sobre todo, de la designación de un magistrado (el Presidente), la operación política fundamental impone la máxima concentración de fuerzas. En un país de régimen presidencial, la función del partido es, sobre todo, *electoral*; en el de régimen parlamentario es más bien *representativa*. Así se explica que M. Beard justifique la existencia de los partidos en estos términos: «La máquina de los partidos—dice—no es de movimiento fortuito: es el resultado directo de la exigencia de la política práctica. La necesidad de designar candidatos para los principales puestos desenvuelve inevitablemente los «caucuses» y las convenciones. Para la dirección de las campañas son indispensables jefaturas y disciplina, y por esta razón tenemos la concentración del poder en los directores de partido y la organización de un ejército de obreros de partido.» (*American Gov. and Politics*, pág. 126, 1920. Cons. Willoughby y Rogers, *An. Intr.*, cit., páginas 313, 345 y 347. Bryce, *Modern. Democ.* Wilson, *Gobierno Congresional* (trad. esp.).

Según M. Hauriou, «el partido político es un órgano de dirección común a las asambleas legislativas y al cuerpo electoral; es susceptible de revestir las formas más variadas, desde la *máquina* americana y desde el *caciquismo* español, donde la clave electoral del partido es un agente electoral (el Boss o el cacique), hasta la forma francesa, en la que el estado mayor del partido está constituido por parlamentarios y por periodistas; en todo caso es el verdadero poder electoral, poder minoritario bien entendido, al cual el gran poder mayoritario del cuerpo electoral, aporta tan sólo

su participación y adhesión. Es el que suscita candidaturas, redacta programa, realiza campañas de prensa, conduce a los electores a la votación.» (*Précis*, cit., página 235.)

7. Colocado el partido político en el régimen constitucional, en la zona media entre el *hacer* político general de la masa y la *acción* reflexiva y específica de los Gobiernos, su *función real*—salvo el desarrollo viciado del régimen mismo—no *debería* ser otra que *la de definir la opinión, canalizarla y guiarla, para convertirla, de pura opinión, en hacer eficaz*; y siendo el *partido político* órgano del Estado, su primera condición, dada su misión específica, es que sea *político*, o sea para un programa político—nacional o local—. Pero la complejidad real de los problemas políticos se opone: 1.º, a una *definición política pura* de los partidos, y 2.º, a una *diferenciación* general de éstos; los partidos son, y tienen que ser, en todos los Estados, históricos y circunstanciales; se forman y actúan históricamente, y han de renovarse en consonancia con la renovación de los problemas en cada Estado. Así se explica la gran variedad de los partidos en los Estados modernos: unas veces se ofrecen *mezclados*, como dice Bluntschli (1), pues son partidos religioso-políticos (el ultramontano, centro alemán, católico-belga), o político-territoriales (el irlandés, en el período anterior a la autonomía; el catalanista, por ejemplo), o político-sociales (los partidos de clase—los obreros—), o político-económicos (el proteccionista), etc., y otras, en determinados momentos, se diferencian, con respecto a la forma de gobierno (republicanos o monárquicos), al carácter de los poderes centrales y locales (federal y republicano en un tiempo en los Estados Unidos), o a los procedimientos de acción política (liberales, conservadores, reformistas, revolucionarios, radicales, etc.). Por otra parte, la creciente compleji-

(1) BLUNTSCHLI, ob. cit.

dad de los problemas políticos, gracias al predominio de las preocupaciones suscitadas por las reclamaciones de las masas proletarias—cuestiones sociales—, ha provocado la descomposición de los partidos rígidos clásicos, y la formación de otros distintos, verbigracia: el laborismo inglés, los distintos partidos socialistas, etc.

8. Una rápida ojeada sobre la situación actual de los partidos políticos pondrá lo dicho en claro: *Inglaterra* ofrece el tipo más regular de una organización de partidos políticos en el *régimen parlamentario*, así como la República americana ofrece la organización de los partidos políticos más perfecta en un *régimen de separación de poderes—no parlamentario—* (1). En Inglaterra, durante largo tiempo (2), se disputaron el dominio en la opinión, en el Parlamento y en la confianza del Rey, el partido *tory*, defensor de las prerrogativas del Poder, y el *whig*, defensor de las libertades. La historia constitucional inglesa, desde el siglo XVII, puede describirse como un proceso determinado por la rivalidad de esos dos partidos, caracterizándose sus períodos por el predominio alternado de los mismos: su persistente e irreductible oposición es la determinante, en el siglo XVIII, del régimen parlamentario, cuya estructura de gobierno responde a la larga a las exigencias del funcionamiento de los dos partidos. El Parlamento comprende, en efecto, una Cámara popular, en donde se refleja el resultado de las contiendas electorales, con un Poder ejecutivo (Gabinete), que viene a ser el Comité de la mayoría de la Cámara de los Comunes (3), y con un Rey, que

(1) Véase OSTROGORSKI, ob. cit.; MACY, ob. cit.

(2) Véase TODD, ob. cit.; MACAULAY, ob. cit.; MAY, *Historia* citada; SYME, ob. cit.; COOKE, *The Hist. of Party from the Rise of the Whig and Tory factions in the Reign of Charles II, to the passing of the Reform Bill*, 3 vols., 1836-1837; KEBBEL, *Hist. of Toryism*, 1886.

(3) BAGEHOT, *Const. ing* Véase LOWELL, *Gouv. de l'Ang.*, I, cap. XXIV, y *The influence of Party upon Legisl. in*

está por encima de los cambios políticos de la opinión. El mecanismo funciona moviéndose bajo el impulso del partido que, habiendo obtenido mayoría en las elecciones, la tiene en la Cámara de las Comunes, porque el Rey debe formar el Gabinete con elementos de la mayoría parlamentaria. Y el movimiento regular del mecanismo se efectuó, como indico, durante mucho tiempo bajo la acción alternada de los partidos *whig* y *tory*, primero, liberal y conservador más tarde. Pero en los últimos años del siglo pasado se produjo ya una profunda transformación política en Inglaterra, gracias a la extensión creciente del sufragio, al advenimiento a la política de fuerzas nuevas con exigencias propias y al cambio de las circunstancias y de los problemas políticos. El primer efecto de esta transformación ha sido la crisis de los partidos *liberal* y *conservador*. Este último hubo de modificarse a causa de la descomposición del primero, motivada por la cuestión de Irlanda—1886—; el *Bill* del *Home rule* de Gladstone, jefe de los liberales, provocó la escisión de los *unionistas*, contrarios al *Bill*, los cuales, con los conservadores, formaron la gran *fuerza unionista* (1). En esta época, los gobiernos no han podido ser de partido puro, sino de coaliciones o coincidencias de elementos diversos. El liberalismo experimentó larga y profunda crisis: de descomposición primero, hasta 1902; de reconstitución más tarde. Pero al renacer el liberalismo, no fué ya verdadero liberalismo, en el sentido o significación clásica del término en Inglaterra: fué, en esencia, radicalismo y *nuevo liberalismo*. A la vez que el liberalismo se transformaba, surgían las fuerzas obreras políticamente organizadas. La consecuencia de estos movimientos y agitaciones ha sido un cambio en la composición, significación e influjo de los partidos.

Engl. and America, en *Ann. Rep. of Amer. Hist. Assoc. for 1901, 1902*. OGG, ob. cit., pág. 143 y siguientes.

(1) Véase WHITMORE, *Six Years of Unionist Gov.*, 1886-1892. H. CECIL, *Conservatism*, 1910.

Al estallar la guerra europea se señalaban en Inglaterra varias grandes agrupaciones: 1.^a Los conservadores—unionistas—, que se enlazaban con el conservadorismo tradicional: de tendencia proteccionista e imperialista, se opuso al *Home rule* irlandés, defendiendo a toda costa la la unidad del Imperio; 2.^a Los liberales, que se enlazaban con el liberalismo tradicional, constituyendo el instrumento político que podía facilitar las reformas acariciadas por otras dos agrupaciones: *Home rule* para Irlanda, reformas sociales beneficiosas para la clase obrera: se trataba, como acaba de expresarse, de un liberalismo nuevo: en el fondo, radicalismo democrático e intervencionismo social; 3.^a Los *laboristas*, que representaban un movimiento producido bajo el influjo del socialismo y del trade-unionismo: su programa, de esencia socialista y de reivindicaciones obreras, su núcleo lo formaban las clases trabajadoras, con el *Independent Labour Party* y el *Labour Party*; 4.^a Los *nacionalistas irlandeses*, partido *local* cuyo fin esencial era obtener el *Home rule* para Irlanda, actuando en inteligencia con los liberales.

La guerra europea determinó una profunda transformación en la diferenciación, significación e importancia de los partidos políticos ingleses. En primer lugar, la guerra misma suspendió en rigor la evolución de las fuerzas diferenciadas, imponiendo Gobiernos de coalición, especialmente bajo la dirección de Mr. Lloyd George. Al producirse la paz, aunque en un principio se mantuvo una amplia coalición, conservadora y liberal en sus elementos principales, la coalición hubo de romperse para producirse una nueva recomposición de las fuerzas políticas. Por otra parte, el reconocimiento de Irlanda como Estado libre determinó la desaparición del partido irlandés del cuadro de los partidos ingleses. Actualmente, las fuerzas políticas inglesas se han diferenciado y condensado en tres grandes partidos, dos de tradición y de representación histórica, y uno, expresión viva del cambio real expe-

rimentado por la composición social íntima del pueblo inglés y por la ideología política. Esos tres partidos son: 1.º, el *conservador*; 2.º, el *liberal*, constituido por la unión de las dos ramas producidas al separarse Mr. Asquith y Mr. Lloyd George, y 3.º, el *laborista*, convertido en partido político y constituido como instrumento de gobierno, a prueba en él cuando esto se escribe (1924).

Para que pueda formarse una idea de la diferenciación de los partidos políticos ingleses en su más reciente evolución, he aquí el resultado de las elecciones de la Cámara de los Comunes celebradas en diciembre de 1923. En estas elecciones, los diversos partidos obtuvieron los siguientes puestos: Conservadores (unionistas), 257; laboristas, 192; liberales, 158; otros, 8; tot 1, 05. Como indica Mr. Barclay (*Portée const. du gouv. trav.*, en *Rev. Mond.*, 15 jun. 1924), «el grupo conservador representa, más o menos, el capital; el liberal representa, más o menos, el comercio y la industria, y el laborista los obreros».

Véase Millet, *Le Crise angl.* 1910, Churchill, *Liberalism and the Soc. Prob.*, 1909; Bordeaux, *L'Angleterre radicale*, 1913; Hobhouse, *Liberalism*; Lord Cecil, *Conservatism*; Watson, *The Nat. Lib. Federation from its commenc. to the gen. Election of 1906*, 1907; King, *The Asquith Parl.*, 1906-1909, 1910; Lloyd George, *Discursos*, en los cuales razona el nuevo liberalismo; Ensor, *Modern Social.*, 1907; Noel, *The Labour Party. What it is, and what it wants*, 1906; Barker, *Brit. Soc., an Exam. of its doct.*, etc. 1908; Arnold-Foster, *Engl. Soc. of To-day*, 1908; Hobson, *The Crisis of Liberalism*, 1909; Lowell, *Gov and Parties of Cont. Eur.*, 1914; Low, ob. cit., Webs, *A Const. for the Common-Wealth of Great Britain*; Rafferty, *The Future of Party Politics*; Ramsay Macdonald, *Syndicalism, The socialist Movement*; Humphrey, *Hist. of Labour Repr.*; O'Donnell, *A Hist. of the British Parl. Party*, 2 vols., 1910; Moreno Recio, *Los part. pol. en Eu.*

9. En punto a cohesión y a organización, los partidos políticos de los Estados Unidos han alcanzado una perfección no lograda ni aun en la misma Inglaterra. Y a ello se debe la importancia decisiva de los mismos como instituciones del Estado y órganos, en cierto modo, de gobierno. «Se podría ser — dice Mr. Garner—una autoridad en lo referente a la Constitución de los Estados Unidos y a las de los diferentes Estados, conocer admirablemente la organización del Gobierno nacional y de los Estados, así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y, sin embargo, no tener sino una débil idea de los procedimientos y de los modos de operar del Gobierno, si no se está al tanto de la organización y de los métodos de los partidos políticos... El hecho es que el pueblo de los Estados Unidos está gobernado por partidos políticos: son el único medio de asegurar la responsabilidad ante el pueblo en nuestro régimen de gobierno, tan mal organizado para permitir su aplicación. Sin el mecanismo de los partidos, el Gobierno no podría funcionar. En realidad, algunos de los cambios más importantes en el ejercicio de nuestro sistema político se han producido, no mediante la legislación o las modificaciones de la Constitución, sino gracias a las costumbres y a las prácticas de los partidos políticos. Desempeñan éstos, en el funcionar actual del Gobierno, un papel análogo al del vapor en la marcha de una locomotora, o al de los nervios motores en el funcionamiento del organismo humano...»

10. V. Garner, *Idées*, cit., páginas 126 a 136. Y añade M. Garner más adelante: «Aunque los partidos políticos desempeñen hoy el papel expuesto, existen fuera e independientemente de los órganos del Gobierno, y hasta hace poco ni los reconocía la ley. Desde este punto de vista, su posición es diferente de la que ocupan los partidos en los países de régimen parlamentario, en particular en Inglaterra, donde la organización de los partidos es, en un sentido, idéntica a la del Go-

bierno. Francamente se reconoce que el Gabinete es un cuerpo formado por los Jefes de los partidos. En lo que concierne al Parlamento, el Gabinete ministerial constituye la organización del partido; es un órgano de gobierno reconocido, mediante el cual el partido formula sus aspiraciones políticas y las pone en ejecución. En los Estados Unidos, por el contrario, se ha establecido un régimen de gobierno que hace inevitable la acción de los partidos.» (Garner, ídem, páginas 131 y 132.) «La teoría de los partidos y el papel que deben necesariamente desempeñar para asegurar la armonía entre el legislativo y el ejecutivo, y, por tanto, la ejecución, por uno de los Poderes, de leyes hechas por un Poder separado e independiente, son mucho más importantes en América que en Francia. Nuestro sistema de gobierno—sigue Garner—necesita, según esto, de partidos políticos potentes, vigilantes y fuertemente organizados para asegurar la responsabilidad y el «control» de la ejecución de la Ley.» (Idem, pág. 133.)

11. Los partidos políticos americanos surgen pronto en el proceso de la Constitución federal. La tercera elección presidencial — la de 1800 — estima Garner que fué ya una verdadera lucha de partidos que dió el triunfo a Jefferson (Garner, ídem, pág. 136). «Desde esa época hasta hoy—salvo un corto período de 1820-1824—ha habido, en América al menos, dos partidos políticos bien definidos. En rigor, en nuestro tiempo persisten los dos. «Los partidos demócrata y republicano han existido—dice Mr. Garner—, bajo diferentes nombres, en los Estados Unidos, casi desde el establecimiento de la República.» El partido *republicano*, formado en 1856 de los restos del antiguo partido *whig*, es el heredero de las tradiciones del *federalista*. Bryce caracteriza el partido republicano, en su proceso histórico—*federalista-whig-republicano*—, como el que, «bajo formas y nombres diversos, ha sido defensor del principio nacional», y el que «ha tenido

12. En Francia no hay, en rigor, partidos a la manera tradicional inglesa, y menos del tipo americano. La posición histórica del problema constitucional impuso, bajo la tercera República, la distinción entre partidos republicanos, monárquicos (legitimistas y orleanistas) e imperialistas. No ha podido producirse una verdadera diferenciación de grandes partidos definidos. Al principio de la legalidad republicana (1876) se condensan y actúan corrientes que se contraponen como conservadoras y republicanas, formadas éstas por varias tendencias que se diversifican en dos grupos principales: radical y republicano propiamente dicho; los Gobiernos son siempre de coalición. Más tarde se forman otros grupos, que se destacan de los conservadores—*Ralliés*—y de los radicales—socialistas—; posteriormente aparecen los radicales, los radicales socialistas y los socialistas frente a los republicanos moderados, progresistas, y de otro lado las derechas. El asunto Dreyfus provocó el famoso *bloque* que culmina con el Ministerio Waldeck-Rousseau—izquierdas, 1899-1902—, y que liquida el asunto Dreyfus, separa la Iglesia del Estado y da la ley de Asociaciones. Durante algún tiempo se hace política radical y anticlerical: Combes y Clemenceau. Hacia 1910 se produjo una importante transformación y diferenciación, determinada sobre todo por el influjo creciente del socialismo; en efecto, en la Cámara elegida en dicho año había las siguientes representaciones: derecha propiamente dicha—acción liberal popular—progresista—, en general, tendencias conservadoras; y como izquierdas, republicanos, radicales, radicales socialistas—y más allá los socialistas—, independientes y unificados; los gobiernos se han formado constantemente con coaliciones (1).

(1) Véase P. LAFFITTE, *Le Suffr. univers. et le Rég. parl.*, París, 1889; MÉLINE, *Les Partis dans le Rép. (Revue Pol. et Parl.*, en. 1900); SEIGNOBOS, *The pol. Part (Intern. Monthly*, ag. 1901); DONIOL, *Les Idées pol. et les Partis en Fran-*

La guerra de 1914 contuvo algún tiempo las oposiciones de los partidos, merced a las grandes uniones sagradas generadoras de Gobiernos nacionales. A la terminación de la guerra, produjéronse nuevas diferenciaciones y uniones: de un lado los socialistas, bajo el influjo de la Revolución rusa, experimentaron una interna diversificación de socialistas y comunistas. De otro lado, prodújose una concentración de fuerzas políticas algo heterogéneas en el llamado *bloque nacional*, influido por elementos de derecha conservadores y nacionalistas. El triunfo de este elemento realizóse al comienzo de la paz, a costa de los partidos de izquierda, influyendo de modo decisivo en la determinación de las corrientes de opinión, las dificultades, a veces insuperables, con que ha tropezado el cumplimiento del Tratado de Versalles y las que sobreexcitaron el sentimiento nacionalista francés. El período que sigue a una victoria alcanzada a costa de tantos sacrificios, no parecía el más adecuado para una normal diferenciación de los ideales y de las fuerzas políticas. La situación de éstas—la resultante de las elecciones de 1919—se ha modificado grandemente en las elecciones de 11 de mayo de 1924, que provocaron la dimisión del Presidente Millerand.

En efecto, en estas elecciones los partidos o grupos que juegan papel en la vida política francesa, alcanzaron las representaciones siguientes en la Cámara de los Diputados: derecha, 18; acuerdo republicano democrático, 117; republicanos de izquierda, 132; radicales y radicales socialistas, 141; republicanos socialistas, 35; socialistas unificados, 104; comunistas unitarios, 5; comunistas, 26; no clasificados, 2.

Para comprender el régimen de partidos francés

ce dur. le XIX^e siècle (Rev. du Dr. Pub., may -jun. 1902); LOWELL, Gov and Parties, I, cap. II; J. JACQUES, Les Parties polit. s. la III Rép., 1913.

conviene recordar que su formación y significación difiere bastante de las de los partidos políticos en Estados Unidos y aun en Inglaterra.

«En los Estados Unidos, en Inglaterra antes de 1919, en Bélgica—dice M. Barthélemy, *Le Gouv. de la France*, 1924, pág. 39—los miembros del Parlamento se clasifican con arreglo a etiquetas fijas, claras, poco numerosas, correspondientes a fuertes organizaciones en el país. En Francia todo es diferente. Nuestro Parlamento se fracciona en una docena de grupos, con arreglo a matices a menudo indefinibles y que no corresponden a ninguna organización real en el cuerpo electoral. Las denominaciones adoptadas para designar a estos grupos aumentan la confusión por su falta de claridad; no se ve, por ejemplo, qué puede distinguir a los «republicanos de izquierda» de la «izquierda republicana democrática». Las personas a quienes se califica de conservadoras reclaman una refundición completa de nuestras instituciones políticas, en tanto que los «radicales» parecen bastante satisfechos con el estado de cosas establecido. Indudablemente hay, como en todos los países, una derecha y una izquierda, que encarnan las dos tendencias fundamentales del hombre: la conservación y el progreso, la razón y la imaginación, el orden y la libertad, el respeto de los derechos de los que poseen y la preocupación de las necesidades de las masas, el mantenimiento de la familia tradicional y la libertad de los individuos, etc. Pero si se quisiera establecer en las Cámaras una línea de demarcación, sirviéndose de estos diversos jalones, sería muy difícil colocarla. Quizá el criterio más seguro sería todavía la opinión acerca del puesto de las Iglesias en el Estado, de las libertades religiosas, de las relaciones con la Santa Sede, etc. Las cuestiones religiosas, ignoradas en los Estados Unidos, desgarran a nuestro país desde hace siglos.»

13. El espectáculo de la variedad incoherente de

los partidos es tradicional en Alemania; es el *Reichstag* —se decía hablando del Parlamento del Imperio— «amalgama extraña de nacionalidades hostiles y de caracteres opuestos...; refleja demasiado fielmente las divisiones subsistentes en la Alemania misma» (1). Hubo un momento en que las circunstancias permitieron la formación de dos partidos: fué en el Parlamento de Francfort, al debatir si Austria quedaría o no en la Confederación. Realizada ésta en 1867, los problemas políticos provocaron la formación de estos grandes partidos: los *progresistas* (liberales antes que alemanes), los *conservadores* (en dos tendencias; de espíritu simpático, sobre todo a Prusia), y los *nacionales liberales* (patriotas antes que liberales). Constituido el Imperio, la concentración política de elementos territoriales, sociales y religiosos diversos, determinó la formación de partidos nuevos con su representación parlamentaria, distinguiéndose: 1.º, los partidos antiguos divididos: conservadores alemanes, conservadores del Imperio, nacionales liberales, progresistas, partido del pueblo; 2.º, partidos pequeños, grupos particularistas, organizados en relación con especiales intereses locales, de raza o religiosos; güelfos, polacos, daneses, alsacianos, antisemitas, y 3.º, los grandes partidos nuevos: el centro católico y los demócratas socialistas. Aunque en la Alemania imperial no se practicase el régimen parlamentario, como los Gobiernos tenían que vivir con la colaboración del *Reichstag*, necesitaban apoyarse en programas que unieran a grupos diversos (2). Por otra parte, antes de la guerra, y como resultado de las elecciones de 1912, dibujáronse dos amplias tendencias entre sí hostiles: la militarista, agraria, burocrática, conservadora, de resistencia a todo avance, y la democrática, más o menos acentuada. La primera tendencia fué la que triunfó al estallar la guerra, pero fué también la

(1) LEBON, ob. cit., pág. 117.

(2) LEBON, ídem, pág. 121.

que sufrió mayor quebranto al producirse el armisticio. Como no podía menos, el vencimiento de Alemania con la Revolución que destruyó el Imperio, determinó una transformación en la diferenciación, significación y distribución de las fuerzas políticas, acrecentando además con el establecimiento del régimen parlamentario el influjo y poder de los partidos.

«Sin embargo, escribe M. Hesnard, la Revolución de 1918 no ha roto los cuadros de los partidos alemanes. Sólo ha provocado un pasajero desplazamiento de la fuerza y modificado por el momento su distribución. (Hesnard, *Les partis politiques en Allemagne*, 1923, pág. 242). Por lo demás, los partidos alemanes, escribe M. H. Lichtenberger, representan, en apariencia, una fuerza imponente: son, en verdad, el principio director de la democracia alemana, tal como ha sido organizada en la Constitución de Weimar. Su red cubre la Alemania entera. Forman grupos organizados casi militarmente y comprenden efectivos considerables; engloban innumerables Asociaciones; se juntan periódicamente en Congresos solemnes; obedecen con disciplina a jefes influyentes; disponen de periódicos, de Cajas de socorros, de poderosos medios de propaganda. Su acción sobre el Gobierno es decisiva. Gobiernan casi directamente por intermedio de Ministros que son, no tanto colaboradores dirigidos por un Canciller responsable, como delegados de las diversas fracciones que se han asociado para asumir la dirección de los negocios.» (Lichtenberger, *Avant-propos* al libro cit. de Hesnard.)

Las grandes agrupaciones políticas que M. Hesnard señala son: 1.º, el partido nacional alemán; 2.º, el centro; 3.º, el partido alemán Hannoveriano, 4.º, los partidos procedentes del liberalismo alemán: populistas y demócratas; 5.º, la democracia social, y 6.º, el partido comunista. En relación con estas agrupaciones se definen las grandes corrientes que engendra la Re-

volución actuando sobre las fuerzas tradicionales. M. Lichtenberger se refiere, en primer término, a los revolucionarios, que surgen en buena parte bajo el influjo ruso: independientes, comunistas. En segundo lugar, se refiere a lo que llama bloque de los partidos medios, y, por fin, de los partidos de derecha. M. Vermeil señala así de este modo agrupados los partidos en la Asamblea de Weimar: un ala derecha, nacionales alemanes y partido popular; un ala izquierda, independientes (los espartakistas no estaban representados), y un grupo central, demócrata, centro católico (con sus elementos protestantes), su derecha y su izquierda; socialdemocracia, muy vecina de los independientes. La fuerza política de los distintos partidos o grupos se ha revelado en las elecciones del *Reichstag*, de 4 de mayo de 1924, del modo que indica la distribución de puestos siguiente: Partido popular nacional (*Volkische*), 32; nacionalistas, 96; partidos diversos, 44; populistas, 44; demócratas, 28; centro, 65; democracia social, 100; comunistas, 62. Total, 471.

Granvilliers, *Essai sur le libéralisme allemand*, 1915; Barker, *Mod. Germany*, 1919; Salomón, *Die neuen Parteiprogramme mit den letzten der alten Parteien zusammengestellt.*, 1919; Vermeil, ob. cit., lib. II.

14. La situación de los partidos políticos en España denuncia una crisis muy honda, reflejo quizá de una real descomposición o transformación social. Ha tiempo no puede hablarse—si alguna vez se pudo—de verdaderos partidos políticos, sino de *grupos* en general incoherentes, y en todo caso inadecuados para formar núcleos organizados capaces de recoger las tendencias diferenciadas de una política en consonancia con una razonada interpretación de las necesidades reales del país; el momento es, sin duda, difícil para todas las agrupaciones y para la nación, que carece de los indispensables elementos organizados, excitadores de la opinión pública y condensadores y

directores de ella. En el cuadro de las fuerzas políticas que vienen actuando en la vida del Estado en España, se podrían distinguir: 1.º Elementos de opinión y agrupaciones representativas de los viejos partidos *tradicionalistas* de sentido absolutista y nodinásticos; 2.º Fuerzas y agrupaciones *republicanas* que fueron en otro tiempo corrientes políticas de gran intensidad e importancia, pero que poco a poco han ido deshaciéndose estérilmente, por no haber sabido o podido adaptarse a las exigencias de una política de contenido *social* y de *reforma cultural y económica*; 3.º La corriente *socialista* esencialmente política, y a su lado, y con tendencias hacia una transformación coincidente una parte del *sindicalismo* obrero organizado, y recogido especialmente en la Unión General de Trabajadores; en estas transformaciones del *sindicalismo* evolucionista y del *socialismo*, influye poderosamente la evolución política realizada por el *laborismo* inglés. Pero al lado, si no frente al *sindicalismo* de la Unión General y al *socialismo* político, deben señalarse otras fuerzas sindicales de índole revolucionaria dominadas por el influjo ruso —con el grupo *comunista*—. Y para completar el cuadro *sindical* habría que citar el *sindicalismo* de inspiración *católica*, confesional, de diversos matices; 4.º Fuerzas y agrupaciones socialmente burguesas, políticamente monárquicas o indiferentes, en el momento, ante el problema de la forma de gobierno, y que, descompuestas y en crisis profunda, sin cohesión, y sin diferenciación política fundamental, se diversifican en estas dos tendencias: a) la *conservadora*, deshecha en grupos de matices diferentes, y b) la *liberal*, en su mayor parte persistencia del *viejo* liberalismo español, ha tiempo agotado y sin programa propio, y en una parte menor inspirada en las nuevas tendencias del llamado un tiempo nuevo liberalismo, y que aspira a realizar de un modo evolutivo las reformas políticas y sociales que constituyen el fondo común de los partidos liberales y radicales en los Estados

constitucionales representativos y democráticos. Fuera de estas tendencias, podrían señalarse los grupos regionalista y nacionalista, especialmente en Cataluña, que han tenido en ocasiones una fuerte intervención en la política nacional. La crisis y descomposición de los partidos, y, en general, de las organizaciones políticas, crisis de agotamiento ideológico, de inadaptación a las nuevas necesidades de la política, de incoherencia, de falta de base en una opinión pública, cultivada y despierta, obra todo ello de muy complejas causas, más bien se ha acentuado que aliviado en los últimos años, y bajo el influjo de los acontecimientos y movimientos provocados por las repercusiones de la guerra.