

EXAMEN POLÍTICO-JURÍDICO DEL SIGLO XIX

Conferencia pronunciada en la festividad de San Francisco de Peñafort

He escogido para tema de mi conferencia algo de mi especialidad: un tema político-jurídico.

Se trata de presentar brevemente ante ustedes los elementos monárquicos y aristocráticos que se presentan en la política y la organización político jurídica del siglo XIX. En ese siglo en que cuaja nada menos que el liberalismo, y la democracia popular.

Pero ese cuajar en forma política de la liberal-democracia, no se produce de un golpe, sino que para lograrse ha de enfrentarse con el «ancien regime» que, aunque derrotado en la Revolución francesa y europeas sucesivas a aquélla, tras el régimen napoleónico, intenta volver por sus fueros y poderes después de la caída del coloso de Córcega, en aquel período que se conoce en la historia por el nombre de «Restauración».

El Rey, la Monarquía, y el estamento noble intentan recuperar su posición frente al liberalismo burgués creador del Estado de Derecho, y dentro de este Estado de Derecho, y frente, especialmente, a la democracia que avanza, la cual significa esencialmente la identidad entre pueblo y nación, entre pueblo y poder constituyente soberano.

En esta lucha hay situaciones de acomodamiento y de tránsito, en las que los elementos monárquico y aristocrático tienen un papel importante en la organización jurídico-política de los Estados europeos del siglo XIX; y el papel de ellos

en el régimen constitucional, es justamente lo que vamos a estudiar en nuestra disertación, viendo el sentido y el por qué de su influencia; el papel del rey como poder «neutral» y «moderador» y como representante de la unidad y de la continuidad política del Estado; la monarquía constitucional y la monarquía parlamentaria; el presidente de la república como monarca «democratizado»; el elemento aristocrático y oligárquico en el régimen bicameral; los diversos sistemas en que el bicameralismo se estructura, y las funciones que ejerce, por último, la cámara alta —aristocrática o económica— en estos regímenes.

Si en el feudalismo se produce, desde el punto de vista social, una desmembración de la propiedad imperial, desde es punto de vista político se produce una auténtica atomización de la soberanía.

El *truste* de la Monarquía merovingia que mantenía a una especie de ejército permanente unido al monarca, por juramento, semejante al *comitatus* germano, va a ceder ante el principio del vasallaje directo a un señor, a través del *obsequium* y el «devoumént» personal.

El feudo es el beneficio que un vasallo obtiene de su señor, pero sucede que, al mismo tiempo que un fiel del rey obtiene un beneficio, obtiene también la devoción a su vez, así como el sometimiento fundiario de sus vasallos inmediatos, estableciéndose entre el rey y las últimas capas sociales los intermediarios de condes, duques, etc.; los cuales no sólo obtienen los beneficios del rey, sino que además se apropian de sus funciones públicas.

Es decir, existen titulares privados —en cierto modo— de funciones públicas, desintegrándose efectivamente la organización política de la monarquía, especialmente en la época de los carolingios. Pieza a pieza, las funciones escapan al rey y pasan a un titular privado o intermediario.

Los condes transformados en permanentes y hereditarios, acrecieron continuamente sus poderes y atribuciones, señoriales, territoriales y familiares, puramente de derecho privado con las públicas y a la vez con ello toda la substancia de la autoridad pública, y aprovechándose de la debilidad del rey,

—que se mantenía, sin embargo, soberano de *derecho*—, acumularon ventaja sobre ventaja, y función sobre función.

Más con el correr de la Edad Media, el Monarca, para liberarse del incierto vasallaje feudal, creó un instrumento de su poder, dependiente de su persona, en forma de ejército mercenario, junto con una burocracia a sueldo suyo y amovible a su voluntad (Heller), constituida muchas veces por extranjeros y utilizable contra la nobleza indígena.

Ni la burocracia ni el ejército mercenario podían ser pagados con tierras ni prestaciones en especie; tenían que ser pagados en dinero, para lo cual los monarcas fomentaron una política de cambio, acentuando con ello además la economía capitalista, especialmente apoyada en las ciudades y en el nacimiento en aquella época de la burguesía dinerable.

El aumento del poder de los reyes, hizo que, poco a poco, la nobleza se fuera sometiendo, naciendo las llamadas monarquías absolutas, constituidas sobre la base, especialmente en las naciones europeas, de una sociedad organizada en estamentos.

Así, por ejemplo, en el «Allgemeines Handrecht» se establecían estos estamentos, sobre la base de una identidad de derechos de los miembros componentes, establecidos según el nacimiento, profesión u ocupación principal.

La monarquía se apoyó además en los Estados europeos, tras la Reforma, en las Iglesias nacionales, ya que el rey era considerado poco menos que el *summus episcopus* de la Iglesia nacional, adquiriendo el monarca protestante una autoridad trascendente, que recordaba las antiguas teocracias.

Habsburgos y Borbones adquirieron los mismos derechos y fines en la época de la Contrareforma y al siglo siguiente.

El absolutismo puso a su servicio, a más de estas representaciones de carácter patriarcal, reminiscencias patrimoniales feudales y patrimoniales, de dominio eminente del rey sobre toda la tierra nacional.

El rey del «ancien régime» era, primero caudillo de un séquito, afecto personalmente a él en propio interés de los afectos, esto es, de los nobles.

Pero además, la monarquía de funcionarios que constituyó la monarquía absoluta, creó al monarca en las monarquías del XVI al XIX, como la cúspide de una organización de funcionarios de la cual era el rey el «premier magistrat».

Por otra parte, las teorías del Derecho Natural racionalista, los teóricos absolutistas del Derecho Natural, hacían que los hombres, ya ligados en sociedad por el contrato social, celebrasen un segundo contrato de «subjección», por el cual se sometían racionalmente a un soberano, cediendo a éste todos los derechos que necesitare para el cumplimiento de los fines del Estado.

Así, el Monarca recibe racionalmente un poder sagrado e inviolable, irresponsable incluso, no sometido a castigo y desligado de todo derecho positivo, que había tenido su iniciación teórica en Bodin.

Es cierto, como dice Heller, que este título de validez del absolutismo, que fué la base del despotismo ilustrado, sólo hallaba eco en una minoría de personas cultas. Su apoyo más efectivo era el común interés que unía al Monarca con su cuerpo feudal de oficiales y con su burocracia, la fuerza de la tradición, y la autoridad de la Iglesia sobre las masas, todo ello apoyado sobre un tipo de economía agrícola-feudal y dinerario-burgués al mismo tiempo.

Lo cierto es que la institución de la Monarquía, y el «oficio de rey» vinculado a una familia, como dice Ruiz del Castillo, asociado a la perpetuidad del reino, supera la disgregación de los patrimonios, y el principio hereditario estabiliza la existencia del núcleo central del gobierno, no dejando huellas del derecho privado, —feudal—, en la institución política.

El monarca asume la eminente representación del interés del reino, y así, la monarquía realizó la función histórica relevante de agente de la unidad nacional, preparando incluso los caminos de la Soberanía nacional la Revolución, que no tuvo más que tomarse el trabajo de expropiar los atributos de la Soberanía monárquica vinculándolos a la Nación, y concretamente en Francia a la República una e indivisible.

Tras los movimientos doctrinales y políticos de la crisis ideológica y social de finales del XVII y principios del XVIII,

tras la Ilustración, la Enciclopedia y la «Aufklärung» se produce el fenómeno de la Revolución, cuyas bases políticas más importantes fueron el surgir a la luz de la Historia del Tercer Estado, y de la *Nación*, en la cual reside la soberanía, y la cual constituye una unidad histórica de destino, cuyo instrumento es el Estado, y la movilización en cierto modo romántica y pasional del hombre desde su raíz al servicio de una idea o destino, y que iba a ser la base del concepto Revolución que juega en todo el siglo XIX.

Las bases de la organización del Estado Nacional son el principio de los derechos del hombre anteriores e independientes al Estado y la división de poderes o distinción de los mismos.

Pero la fuerza de la Monarquía y de la clase aristocrática organizada, eran elementos que no podían desaparecer en un período tan breve como el Revolucionario y el de la Monarquía cesarista napoleónica que la siguió, sobre la base dictatorial asentada, no obstante, en la democracia. Monarquía napoleónica que hacía al monarca un representante de la unidad política, sostenido por la voluntad del pueblo y establecido como tal por un acto del Poder constituyente del Pueblo (Schmitt).

La monarquía restauradora que nace tras Napoleón se basa en una alianza de intereses e ideas feudo-estamentarias con el absolutismo.

Surge una internacional dinástica para proteger los tronos amenazados por el espíritu revolucionario, y contra las tendencias liberales y democráticas.

Las bases son idénticas a las del antiguo régimen.

El Rey es llamado a gobernar por la Divina Providencia, dice el preámbulo de la Carta de 1814, en Francia de Luis XVIII.

La autoridad entera reside en Francia en la persona del Rey, el cual en propio interés del pueblo conserva los derechos y prerrogativas de la corona, que antes tenía.

La Monarquía es para siempre. «NOS HEMOS, VOLUNTARIAMENTE Y POR EL LIBRE EJERCICIO DE NUESTRA AUTORIDAD, ACORDADO Y ACORDAMOS, HECHO CONCESION Y OTORGADO a nuestros

súbditos. y lo mismo para nuestros sucesores y para siempre, la Carta Constitucional que sigue» :

La diferencia que existe entre este texto constitucional y el de la «Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano» de 1789, si que también respecto de la Constitución de 1791 es radical, pues en las citadas revolucionarias se establece el principio de residir la soberanía y el poder constituyente en la Nación, sin que resida, ni siquiera en parte, en ningún otro organismo.

Tras la Revolución, la Monarquía restaurada intenta volver al antiguo principio de la representación total del pueblo francés en el monarca, en cuya persona se intenta volver a hacer incidir el poder político.

A través del siglo XIX se produce un encuentro fundamental entre ambas posiciones, de tal modo que es posible decir que toda la Historia constitucional del XIX va a girar, pues sobre un doble movimiento:

1) El juego de la Monarquía legítima *representante* de la unidad política, que pugna por continuar desde el antiguo régimen, después de la Revolución, y que constituye el principio político esencial de la Monarquía legítima; y el principio político democrático de la *identidad* entre pueblo y poder soberano.

2) El paso de la concepción del Estado del Derecho liberal burgués «neutral», basado sobre el principio político, como dice Ortega, de los límites del poder público, al principio democrático «aneutral» de la titularidad del poder residente en el Pueblo.

Pero aquí nos vamos a referir concretamente al primer punto. La Monarquía legítima no puede transportarse a sí misma hacia otra base ideal; porque el principio de la legitimidad dinástica, contradice al de la legitimidad democrática. Son los dos polos del principio político de *quién* sea el que ha de ejercer el poder.

Poco antes de la Revolución de 1789 se hicieron intentos en Francia de que el rey ejerciera una Dictadura apoyada en la confianza del pueblo, pero la simple circunstancia de ser un Príncipe *legítimo* habría bastado para hacer imposible el desempeño de tal papel.

Se puede decir que en el siglo XIX, la idea auténtica de Monarquía legítima va cediendo poco a poco, aunque se quiera disfrazar, pudiéramos decir, el fundamento legitimista, con el valor de lo históricamente alcanzado, con analogías teológicas, con el poder de Dios personal, o con el sentimiento de reverencia que señalaba Federico J. Stahl, e incluso los románticos anteriores, concretamente Novalis o el mismo Adam Müller.

La Monarquía legítima está fundamentada, en la idea de un *Dios* personal principalmente y de un padre, pero ninguna de estas dos ideas tiene propiamente hablando, como dice Schmitt, un carácter *político*, en el sentido del Estado de Derecho o en la construcción democrática.

Incluso la misma idea del despotismo ilustrado, de considerar al rey en el Estado de funcionarios, como un «primer magistrado» idea en cierto modo como antes vimos, jusnaturalista, es una justificación racionalista y no legitimista, de la cual no resulta siquiera un derecho de legitimidad, ni tampoco un principio hereditario.

Y en este sentido racionalista y *democrático* está la idea de Fichte de la justificación, precisamente democrática en su totalidad y racionalista, del Jefe de un Estado por sus cualidades personales, como «primer magistrado» al servicio de los fines del Estado.

Por eso, si en un principio, tras las violencias de la Restauración, se pretende una nueva fundamentación «legítima» de la Monarquía, más tarde, como jugaban ya y tenían una auténtica vigencia las ideas de la Revolución, se acude —ante la contradicción de la legitimidad monárquica con los nuevos principios del Estado de Derecho y la democracia—, a fundamentar la Monarquía sobre otras bases.

La Monarquía no será ya la representante de la unidad política, sino una simple forma de gobierno, convirtiéndose al monarca en *Jefe del Poder Ejecutivo*.

La Monarquía empieza a fundarse ya entonces sobre utilidades y conveniencias.

Con la Monarquía —dirán Mably y De Lolme, así como más tarde acenturará Max Weber—, especialmente por su carácter hereditario, queda abstraído a la competencia políti-

ca de los partidos el puesto más alto del Estado; y con ello se quita a la lucha política su extremismo peor.

El monarca debe encontrarse por encima de los partidos.

Esta es, precisamente, la base de la Monarquía como poder «*neutro y moderador*».

El rey recibe una posición especial entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Se convierte en un *poder neutro*, que allana, temple y modera todas las contraposiciones y razonamientos.

Esta es la construcción típica de la Monarquía del Estado de Derecho, cuya fundamentación teórica proviene de Benjamín Constant.

Así podemos verlo en la Constitución de la Monarquía de Luis Felipe.

Tipo de poder neutral que también tiene interés para construir la posición del presidente de la República.

Casi siempre se subtrae de los textos constitucionales este título de poder moderador, pero en la constitución del Brasil de 25 de marzo de 1824, se habla sin embargo del Emperador bajo el título «*Du pouvoir modérateur*» (Título V): El poder moderador es la llave de toda la organización política, y es encomendado exclusivamente al emperador como jefe supremo de la Nación y su primer representante».

Pero todas las consideraciones de utilidad y conveniencia en que se apoya esta construcción de la Monarquía, valen solamente para una dinastía establecida, y que no se interrumpa su ejercicio. El monarca puede abandonar al Parlamento a un jefe de partido o renunciar a su influencia política, pero debe mantener la continuidad del trono, su posesión, cumpliendo las funciones dinásticas, precisamente, que le justifican, esto es, su posición por encima de los partidos, representación de la continuidad del Estado cuando está en crisis, etc.

La conveniencia de la monarquía así establecida es válida en cuanto ella misma produce seguridad política al país.

Por eso una Restauración corre el peligro de destruir esta fuerza política de la Monarquía hereditaria, y la prueba de ello está en que todas las restauraciones se malograron.

Una de las ventajas de la Monarquía así establecida, era la de impedir —como dijera Charles Maurras— el peligro de las democracias de solicitar ayuda al extranjero por razones de contraposición de las políticas interiores de partido, argumento que sin embargo se viene abajo, porque existen muchos ejemplos de solicitud de ayuda al extranjero de las monarquías dinásticas, siendo ejemplo de ella la continua política de intervenciones de la Santa Alianza.

Es indudable que la argumentación fundamental de los teóricos monárquicos del XIX, era la idea de que la Monarquía era la representación de la Unidad política de la Nación. hecho evidente, en la constitución de los Estados Nacionales desde el siglo XVI al XIX, como ya hemos examinado, pero no es menos cierto que esta unidad política había pasado efectivamente a residir, y con fuerza cada vez más creciente desde la Revolución, en la Nación misma, entendida como Pueblo en sentido democrático.

Y como dijimos antes también, a través de todo el XIX corre el problema político del *sujeto del poder constituyente*. El paso de la representación en una persona a la identidad de la Nación con el pueblo, principio característico de la democracia.

A esta dialéctica se une el paso del Estado de Derecho neutral a la democracia aneutral.

Intimamente ligado a estos problemas está el del paso de la Monarquía constitucional a la monarquía parlamentaria.

Es cierto que en la monarquía constitucional del Estado de Derecho, el monarca representa la unidad política como jefe independiente del poder Ejecutivo.

Más frente a este principio se coloca el de una representación *popular* mediante el Parlamento.

Esta oposición dentro de la dialéctica del Estado de Derecho no soluciona la cuestión fundamental de la residencia del poder constituyente o del sujeto del poder constituyente. El problema de la soberanía, como dice Karl Schmitt, queda abierto.

La distinción entre monarquía constitucional y monarquía parlamentaria, es la base del núcleo propiamente político de la teoría filosófico-política de Federico Julio Stahl.

Stahl fué el defensor de la unidad del Estado, sólo conseguible por la existencia de «una autoridad dada superior y real».

No existe sin una autoridad; una «superioridad que existe antes del pueblo y que esté por encima del pueblo, y en la que éste es políticamente uno».

Sobre una base teológica y en plena coincidencia con Federico Guillermo IV y sus adeptos, califica Stahl a la Revolución de «establecimiento de toda voluntad pública sobre la voluntad humana, en vez de sobre todo el orden y destino divinos». El Rey por la *Gracia de Dios* es la única autoridad simplemente «instituída», que es ciertamente responsable ante la voluntad de la Persona divina; pero nunca ante el pueblo; éste no sólo deberá obedecer a la autoridad, sea cualquiera el lugar en que esta autoridad resida, sino que también deberá ante todo prestar acatamiento y lealtad a la dinastía arraigada en la Historia», justificando así el principio monárquico legitimista, tanto teística, como históricamente.

Stahl establece sobre estas bases la distinción entre monarquía constitucional y parlamentaria.

A pesar de que la monarquía parlamentaria estaba ya instituída en Francia e Inglaterra, su naturaleza no estaba aún bien determinada.

Según la teoría de la división de poderes, el Estado «constitucional» repartía el Poder entre el Monarca y la Representación popular.

Sin embargo el Estado es indivisible.

¿Qué sucedería cuando el Monarca y el Parlamento estuvieran en desacuerdo?

A una práctica constitucional que se inclinara al Parlamento la llamaba Stahl: Revolución, pues ésta tiene como exigencia la soberanía del pueblo, lo mismo en una República que en una Monarquía en que el Rey sea siervo del Parlamento, y el Parlamento siervo de las masas populares.

Este gobierno parlamentario contradice al principio monárquico, y a él ha de oponerse la Monarquía constitucional.

El lema de Stahl era «Autoridad, no mayoría».

Pero en esta teoría de Stahl existía sin duda una Constitución, cuya base era la mayoría parlamentaria con un derecho de intervención en el gobierno.

Mas Stahl defendía la idea, —grata a los políticos prusianos de la época—, que el rey tenía, aún en la Monarquía constitucional un poder verdadero, su voluntad personal, que no nace del Parlamento. Y sigue «por ello siendo el aseguramiento de sus facultades, un factor distinto e independiente del Poder del Estado» («Die Revolution und die constitutionelle Monarchie», 1849, páginas 33, 76 y siguientes y 93).

Lo que Stahl efectivamente hacía era no considerar a la Monarquía constitucional como una forma política especial, sino vincular los principios *políticos* monárquicos con el Estado de Derecho, manteniendo la soberanía del Monarca, que se manifiesta principalmente en los conflictos y en las crisis. Pero esta concepción de Stahl deja abierto también el problema de si la monarquía deja de ser forma de Estado o forma política para convertirse en simple forma de gobierno.

Si examinamos la constitución francesa de 1830 veremos que sigue siendo el monarca jefe del Ejecutivo, pero la dirección política depende de la coincidencia con la mayoría del Parlamento. La forma política no era ya aquí monárquica, sino que la monarquía se había convertido en un simple contrapeso orgánico dentro de la distinción de poderes del Estado liberal.

Stahl distinguía tres tipos de constitucionalismo:

1) El radical, tal como el de la constitución de 1791, ya que el rey sólo tiene un veto suspensivo frente al poder legislativo, y él mismo no es órgano legislativo.

2) el liberal, con sistema bicameral, veto regio y ministros dependientes de la confianza del parlamento. Constitución de 1830.

3) El monárquico constitucional propiamente dicho tal como el de la Constitución prusiana de 1850, en que el Gobierno quedaba en manos del rey, se requería la anuencia de éste para las leyes y él convoca, cierra y disuelve el Parlamento.

En la teoría de Stahl como decimos no queda solucionado el problema Monarquía o Democracia.

Por el contrario en la Monarquía parlamentaria-constitucional --no a la inversa--, se renuncia al principio *político* monárquico, transformando la monarquía de forma política, en forma de gobierno, es decir en una forma de organizar el poder Ejecutivo.

Permanece el nombre de Monarquía, pero el monarca pierde todo poder (*potestas*), aunque sigue existiendo como autoridad y ejerce todas las funciones de un poder *neutro*. La dirección está en manos de sus ministros, responsables ante la representación popular, y dependientes de su confianza.

Este tipo de monarquía se centra sobre el principio resumido en la fórmula: El rey reina pero no gobierna.

Este rey «inserto en el Ejecutivo», y cúspide de un determinado poder, colocaba al lado de una representación popular, otro tipo de representación, no dándose una representación *absoluta*, ni una *identidad* absoluta entre pueblo y soberano.

Mas el valor de la Monarquía, como antes dijimos estaba centrado como conveniencia y utilidad, en la continuidad.

A través de todo el siglo XIX en casi todas las naciones europeas, véase el caso concreto de Francia y España, se producen frecuentes interrupciones en la continuidad dinástica, y por lo tanto, aquel valor se esfuma poco a poco, ganando puestos, por decirlo así el principio político democrático.

Pero, sin embargo, se mantiene también el principio *liberal* burgués legalista, del contrapeso y distinción de poderes, y con ello, el deseo de mantener una representación, no absoluta por parte del pueblo, sino el principio de la doble representación.

Es decir, la construcción de un Jefe del poder ejecutivo, en cierto modo independiente de la soberanía popular, pero al mismo tiempo dependiente —esta contradicción íntima es característica del Estado «neutral» de Derecho—, de la voluntad popular.

Surge entonces con toda su fuerza la figura de la forma de Gobierno Republicana, que ya había tenido su expresión en América.

Surge concretamente en Francia a través de su evolución constitucional.

Hace falta un Jefe del poder Ejecutivo «democratizado», y éste es el presidente de la República.

Surgen también las dudas de una elección directa por el pueblo, ya que esta forma de elección había dado lugar a una monarquía cesarista tal como se proyectó a finales del XVIII con Luis XVI, se hizo carne con Napoleón y más tarde con Napoleón Tercero.

Sin embargo la teoría y la práctica política del Presidente de la República gana fuerza y realidad en las constituciones, ante el avance de la democracia social.

Francia primero, en las leyes constitucionales del 75, pone las bases de la llegada a un régimen republicano, aunque la intención de los autores de estas leyes hubiera sido la creación de una Monarquía constitucional con contrapeso de poderes.

Y así se llega hasta la creación de la primera república española, y tras la guerra en Europa de 1914-18 —ya que en América, por circunstancias históricas que no son del caso estudiar aquí, se hace carne antes—, entramos en la constitución de Weimar en la cual el Presidente del Reich es elegido por el Pueblo alemán, y tiene una serie de competencias —a pesar del gran avance democrático—, muy parecidas a las del monarca constitucional.

Muy parecidas incluso a las del antiguo y destronado emperador, tales como las facultades de organización y regulación institucional de las autoridades del Reich, y aunque no se puede hablar de una herencia jurídica inmediata, (como dice Anschütz en sus «Kommentär», pág. 435), sí se puede decir que es una herencia mediata en cuanto el presidente, aún sobre una base jurídica distinta —la elección popular— tiene un puesto muy parecido al de un jefe del Ejecutivo de carácter monárquico.

Es pues el presidente de la República organizado así una mezcla característica del Estado *Liberal* burgués de Derecho, con la democracia que avanza.

Habíamos hablado que con la Monarquía irrumpe en el siglo XIX, todavía con fuerza un principio aristocrático que el nacimiento a la vida política del Tercer Estado no había podido eliminar.

Tales son los elementos aristocráticos insertos concretamente en el modelo constitucional de toda la Europa del nuevo Régimen.

Tal es el elemento aristocrático, y oligárquico, del Parlamento.

La simple colocación del Parlamento entre la unidad política representada por el monarca legítimo y la identidad de la nación con el pueblo de la forma política democrática, le hace tener de por sí, o en sí, un carácter de aristocracia.

La misma elección significa que se eligen a los mejores, para representar en este órgano, a la totalidad y unidad política del pueblo, con que se identifica democráticamente a la Nación.

Pero el elemento aristocrático de una indudable importancia tanto por el ejemplo inglés, como por la fuerza de los elementos de real fuerza política que intervienen en la Restauración europea, se concreta aún más en la concepción de la representación de la Nación por medio de un sistema bicameral, insertando en el sistema de contrapesos de la distinción de poderes un contrapeso más.

Tal es la idea de poner al lado de una Cámara Baja, concebida de una manera totalmente democrática, una cámara Alta, más o menos aristocrática o fundada en otro tipo de representación.

El fundamento real e histórico de las dos Cámaras está en el régimen inglés.

Está en la escisión que se produce en Inglaterra en la asamblea que se llamaba el *Magnum Concilium*.

Desde el siglo XIV se reunía la Cámara de los Lores con el nombre de Cámara Alta, separada de la baja nobleza, es decir, de los caballeros que se reunían en la Cámara de los Comunes, «House of Commons», con los representantes de las ciudades y municipios.

Hasta hoy la Cámara de los Pares está constituida por

los Señores que en su parte principal la integran los miembros hereditarios nombrados por el Rey.

La Cámara Baja llegó a nombrar en el transcurso del XVI su propio Speaker o Presidente, y la deliberación separada hizo que se llegara a la separación de locales, y en la autonomía de cada recinto, se perfeccionó la autonomía de representación.

Esta realidad inglesa, fué apoyada en el continente por Montesquieu, con la teoría del Senado-freno, a la que se unían cuestiones de competencia (en interés de una deliberación más detenida de las leyes, según un criterio de compensación representativa); la legitimidad de lo «corporativo», junto al influjo de lo individual, con la idea doble de la representación del individuo y la del grupo a la que no eran ajenas ni mucho menos, los principios estamentales de la Restauración así como la teoría de las comunidades cerradas, de idealistas y románticos.

Tan general es el sistema en las constituciones modernas en las que se ha hecho realidad, que el mismo Hauriou lo considera como pieza esencial del régimen parlamentario.

Sin embargo, esta idea de las dos Cámaras, constituida sobre el principio de la representación *especial*, dividiendo la representación según diversos *objetos* de la misma, y que fué defendida por B. Constant, basándose en los dos principios de que la Cámara baja representa a la tornadiza opinión pública, mientras que la Alta, basada en la herencia «representa la duración y la continuidad (*Durée*, principio típicamente restaurador y romántico, frente a opinión, principio democrático), está en oposición y contradice —como dice K. Schmitt— al principio democrático de la identidad del pueblo unitario.

Aunque se admita —como dice Ruiz del Castillo— la legitimidad de las organizaciones sociales —típicas, añadimos nosotros, de los avances democráticos, recuérdese que el derecho de asociación es relativamente moderno, respecto a otros— y se tolere su influencia como elementos de consulta para el legislador, se aspira, sin embargo, a mantener la representación política y la Soberanía, libre de toda presión de los intereses de clase o grupo.

Una cámara Alta independiente de toda significación *política*, pondría en peligro el carácter unitario democrático del Pueblo todo, introduciendo un dualismo precisamente en el Poder Legislativo que es en la teoría democrática la expresión de la voluntad general.

Una cuestión fundamental se presenta en el sistema bicameral sobre la base democrática. O bien ha de encontrar en la segunda Cámara singularidades sustanciales, dignas de aprecio, y esto entonces se opone a la igualdad y homogeneidad democrática de todos los ciudadanos, o bien no se trata de singularidades sustanciales y entonces no hay por qué construir una Cámara distinta de la Baja.

Sin embargo, la influencia del sistema inglés, el típico sistema neutralizador y de contrapesos del Estado liberal burgués de Derecho, hizo que —a pesar de los avances democráticos— se introdujera en toda Europa el sistema aristocrático de las dos cámaras. Naturalmente, aparte de este problema está el de la doble cámara en los Estados Federales, cuyo problema no es objeto de esta conferencia.

El influjo mismo de ciertas doctrinas políticas tales como la socialista, la concepción materialista de la historia, y el avance de la técnica y de las asociaciones obreras de tipo sindical, ha sido precisamente el que ha introducido en el sistema bicameral, el sistema de la Cámara sobre base económica y profesional, distinta de la de base política.

Más antes de abordar este problema vamos a dar una idea de los principales criterios de la organización de las Cámaras Altas.

Bolingbroke defendía el criterio de que la Cámara Alta ha de tener una función arbitral entre Rey y Cámara Baja, es decir, el criterio típicamente aristocrático y moderador de la aristocracia, entre el poder Ejecutivo y la Representación popular.

Existen Senados o Cámaras Altas auténticamente aristocráticas, tales como el antiguo Senado Húngaro, el Inglés con los Lores espirituales y temporales, y aristocrático también en el más estricto sentido era el Senado español de la Constitución del 76.

Tipo de Cámara Alta vitalicia era el Senado Italiano, y lo fué en parte el español del 76.

Senado corporativo, en el que están representado generalmente Corporaciones administrativas, es el Senado Francés de 1875.

Un tipo muy especial es el Senado Noruego. El parlamento designa una cuarta parte de sus miembros para el senado, permaneciendo las otras tres cuartas partes como Cámara popular, existiendo así un desdoblamiento de una representación popular única.

Un Senado constituido por dignatarios en virtud de Derecho propio o por funcionarios nombrados por el Jefe del Estado, si ofrece garantías de competencia, pero está en oposición con el principio político democrático.

Y por último el senado profesional, que es el más cercano a la Cámara Económica distinta de la Política.

Como decíamos antes, los avances de la social-democracia especialmente, el marxismo, y la totalización del Estado con la ampliación de las actividades económicas y sociales del mismo, llevaron a la creación de una Cámara económica distinta de la Política.

Tatarin-Tarheyden, en su «Die Berufstände», Berlín 1922, y Braweiler en Berufstände und Staat», Berlín 1925, han estudiado ampliamente este problema.

La idea esencial del Parlamento o Cámara Económica distinta de la Política obedece a dos principios contrapuestos.

O bien a la idea de dar una importancia decisiva a los problemas económicos o a la idea de separar la Economía de la Política.

Pero tanto en un caso como otro, si la Cámara económica afirma su posición junto o frente a la Política, en el caso de surgir un conflicto, aquella cámara que se revele como decisiva, se convierte *ipso facto* en cámara política, tomando sobre sí la dirección, y con ello la responsabilidad política, que es la esencial.

La Constitución de Weimar de 1919, fué la que realizó el primer intento de este tipo de Cámara, aunque no con los caracteres totales de tal, sino más bien era aquel Consejo económico del Reich una organización destinada a compen-

diar un sistema de representaciones de obreros y empleados en relación con Consejos económicos de distritos formados con representaciones de patronos y obreros, al que habían de ser sometidos por el Gobierno, simplemente para su dictamen, un determinado tipo especial de leyes político-sociales y político-económicas.

Tenía también cierta iniciativa, y defensa por uno de sus miembros ante el Reichtag, de estas iniciativas.

En realidad tenía pues una actividad dictaminadora.

Carácter distinto tenía la Cámara de los Fascios y corporaciones del Régimen fascista que no entramos a estudiar aquí.

Por último vamos a estudiar brevemente las funciones políticas de la Cámara Alta en su líneas generales ya que no es posible hacerlo aquí en cada uno de los regímenes constitucionales.

Respecto a la Legislación, la Cámara Alta puede tener funciones de cooperación, es decir, que está colocada en igualdad de condiciones con la Cámara Baja.

En el Régimen constitucional, especialmente en la Monarquía, la ley surge por acuerdo coincidente de ambas Cámaras, al que se añade el asentimiento del Rey.

El simple veto no da carácter de cuerpo legislativo superior a una de las Cámaras.

Mucho menos se puede hablar en este sentido del veto simplemente suspensivo, que es un simple derecho de objeción, independiente del de iniciativa de la ley.

El simple derecho de iniciativa tampoco puede servir de base para una superioridad de un cuerpo o Cámara sobre otra.

La capacidad de una Cámara para determinar, frente a una ley aprobada por otra, de realizar un referendium o un adisolución, no se puede poner como ejemplo de superioridad tampoco.

Casi siempre ambas Cámaras suelen tener el derecho de iniciativa de la ley, aunque existen particularidades, especialmente respecto a las de carácter económico, en singular sobre la imposición de tributos, en que la Cámara Alta cede ante la Cámara Baja.

La Cámara Alta tiene muchas veces también el carácter de Tribunal de Justicia Política, ya que en algunas constituciones se establece una competencia particular de la Cámara Alta para procesos Políticos.

También tiene la Cámara Alta algunas veces el sentido de Tribunal en los conflictos constitucionales, decidiendo sobre la constitucionalidad de las leyes y decretos y para las llamadas reclamaciones constitucionales.

En general, por una evolución progresiva se ha llegado a que la responsabilidad del Gobierno, aun formando ambas Cámaras reunidas el verdadero parlamento en el régimen bicameral, se exija simplemente ante la Cámara Baja, quedando desligada la Alta de toda actuación, influjo o resolución en este aspecto importante del régimen parlamentario.

JOSÉ MARÍA HERNÁNDEZ-RUBIO CISNEROS

*CATEDRÁTICO
UNIVERSIDAD DE BARCELONA*