



RM  
PSPAR

JUNTA PARA AMPLIACIÓN DE ESTUDIOS É INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

---

# ANALES

A-56  
T-3

TOMO VI

La función legislativa en Inglaterra.

Estudio de las nuevas direcciones del Derecho civil en Italia.

La enseñanza primaria en la Exposición de Bruselas.



MADRID

1912

X



Anales de la Junta para ampliación de estudios é investigaciones científicas.

---

Tomo VI.

Memoria 1.<sup>a</sup>

# LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN INGLATERRA

POR

T. ELORRIETA Y ARTAZA

Profesor auxiliar de Derecho político en la Universidad Central.





*El autor de esta Memoria ha presentado además que se publicará en breve, dedicada al estudio de la nización y el funcionamiento del Departamento de bajo Inglés (The Labour Department of the Board of Trade).*



*Ambos trabajos son el resultado de una pensión que se le concedió para ampliar estudios políticos en Inglaterra. Y el autor aspira, al presentar estas Memorias á la Junta de ampliación de estudios é investigaciones científicas, á darla cuenta de la evolución reciente de las instituciones políticas inglesas, y la influencia ejercida por el Departamento del Trabajo en la condición actual de las clases obreras.*



## CAPÍTULO PRIMERO

### El reinado de la ley.

Una de las principales características de la vida política moderna es el desenvolvimiento alcanzado en ella por la doctrina jurídica, denominada por los jurisconsultos ingleses «el reinado de la ley» (*the rule of law*).

Esta doctrina aspira á que la ley jurídica nacional sea el producto de la voluntad nacional y extienda su imperio por igual sobre la nación entera, entrañando así la destrucción de todos los regímenes políticos basados en el privilegio; el del mundo antiguo, en que los esclavos y los extranjeros vivían fuera de la ley; el de la Edad Media, en que ciertas clases sociales estaban dispensadas del cumplimiento de la ley; el del absolutismo moderno, en que el Poder Real estaba por encima de la ley, y el de todas las épocas en que se ha excluído al pueblo de la obra legislativa.

El reinado de la ley es el producto de un largo desenvolvimiento de ideas cuyo curso podemos seguir hasta las primeras épocas de la historia, como se remonta en un río desde su desembocadura hasta sus fuentes.

Todos los períodos de la historia señalan algún esfuerzo de la humanidad en el logro de este ideal.

El despotismo oriental proclama la idea de la ley en medio de la anarquía de los primeros tiempos de barbarie.

El pueblo hebreo da un carácter religioso á la ley, para garantizar mejor el reinado del derecho. Las repúblicas griegas establecen el principio de la intervención del pueblo en la confección

de las leyes. Roma desenvuelve el derecho privado y extiende el manto de la ley á los extranjeros, los *adversus hostes* de los antiguos aforismos jurídicos. El cristianismo reivindica los derechos del individuo, disueltos en el estatismo absorbente de los tiempos clásicos. El individualismo germano robustece las predicciones cristianas y prepara la revolución comunal que quiebra las cadenas de los siervos, y sienta las bases de los Parlamentos medioevales. El absolutismo moderno seculariza el poder y destruye las jurisdicciones privilegiadas, abriendo camino á la igualdad política. La democracia contemporánea establece el régimen constitucional. Y la civilización presente completa esta evolución entronizando el gobierno de la opinión pública, es decir, procurando la intervención activa del pueblo no sólo en la elección de las Asambleas legislativas, sino también en sus deliberaciones y en el cumplimiento de sus acuerdos.

De este modo, en el período actual los destinos del pueblo quedan en manos del mismo pueblo, y el dualismo establecido anteriormente entre los gobernantes y los gobernados con todas sus consecuencias, se funde en una fórmula armónica, mediante la cual todos los elementos sociales son al mismo tiempo gobernantes y gobernados, legisladores y cumplidores de las leyes.

En el proceso de este principio, los pueblos se han movido á impulsos de las ideas de la igualdad política y de la responsabilidad personal por los actos propios, indicadas ya en las doctrinas filosóficas de los tiempos más remotos. Pero en la consolidación de este principio ha influido muy especialmente el concepto á que se ha llegado en la época presente sobre la función de la ley.

Sabido es que durante el período de génesis del Estado moderno fué creciendo la importancia de la ley, llegando en el siglo xviii á formarse una verdadera superstición legalista.

Lo mismo los ministros filósofos del despotismo ilustrado que los revolucionarios franceses, tenían tal idea de la eficacia de la ley que esperaban transformar la vida de la humanidad con una simple mutación de leyes. Para ellos el pueblo era una masa pasiva,

inerte, fácil de ser modelada con arreglo á los caprichos del legislador. Todo lo cifraban en los decretos expresos del poder, el cual, lejos de quedar en manos de la colectividad, debía ser ejercitado solamente por una minoría puesta sobre ella, aunque sin duda en su servicio. La célebre fórmula de los fisiócratas «todo para el pueblo pero sin el pueblo», está en el fondo de las doctrinas de la Convención y de Bonaparte.

Se establecía así un dualismo entre el pueblo y la minoría selecta gobernante, entre el derecho que vivía aquél y las leyes de un Derecho Natural, bajado al parecer de las estrellas, que deseaba ésta imponerle.

La escuela histórica nacida al calor de los fracasos sufridos por los ministros generosos del Despotismo Ilustrado, y los obstáculos insuperables en que se estrelló la tendencia uniformista de la Revolución, llegó á un concepto muy distinto acerca de la función legislativa.

Según dicha doctrina, el derecho, de igual modo que la lengua, el arte, la literatura y la vida entera, se forman en las intimidades del Volkgeist, el alma del pueblo. Y como la costumbre por la forma semi espontánea, instintiva y difusa en que brota, refleja con fidelidad la conciencia jurídica nacional, debe ser considerada como la primera fuente del Derecho. En consecuencia, la única función que queda á la ley es la de recoger y formular el derecho expresado en forma consuetudinaria. Y así, frente á la doctrina antigua que admite el dualismo entre un Derecho Natural, absoluto, inmutable y perfecto, y el derecho positivo, imperfecto, vivido por el pueblo, proclama que sólo hay un derecho, que es este último, y la ley no tiene ninguna función, como no sea la de traducirlo fielmente.

Al mismo tiempo esta reacción romántica elevó, aunque con todos sus prejuicios y sentimentalismos, la condición del pueblo á la dignidad, por lo menos, de colaborador en todas las obras sociales, destruyendo con ello ese otro dualismo establecido también anteriormente entre una *élite* creadora y una muchedumbre pasiva y contemplativa.

En la época presente se ha aceptado como definitivo algo de la obra de la escuela histórica. En cambio, se ha rectificado completamente otra parte de ella, y muy especialmente sus doctrinas sobre la función de la ley.

Después de los historicistas no se puede volver á hablar de un Derecho Natural, universal é inmutable, igual para todos los pueblos y épocas. Pero tampoco el mundo moderno se puede contentar con esa doctrina, que desconoce el valor práctico de un principio absoluto del Derecho. Así, todos los pensadores de nuestra época, á pesar de sus distintas procedencias, coinciden en la aspiración á conciliar ambas doctrinas, reconociendo que no hay más derecho que el positivo, pero aceptando un ideal jurídico relativo por cada pueblo y cada época.

La escuela histórica puso de manifiesto el valor de la costumbre, negado por los jurisconsultos del Absolutismo y de la Revolución. Mas al conceder una importancia preponderante al derecho consuetudinario, se olvidó de que los intereses creados, el egoísmo de clase y la poca flexibilidad de algunas instituciones, pueden imposibilitar la evolución espontánea del derecho de un pueblo.

La citada doctrina reconoció también la intervención del pueblo en la obra jurídica, científica, artística y aun religiosa de una época. Pero en su lucha con el liberalismo abstracto, llegó á negar la influencia que en un pueblo pueden ejercer las minorías directoras, la aristocracia política, que diría el Sr. Maeztu.

Ciertamente, aun reconociendo la falta de realidad del dualismo que los enciclopedistas establecían entre el grupo ilustrado y el pueblo inculto, no se puede desconocer la misión que pueden desempeñar las minorías directoras, los órganos específicos del Estado.

«La función de esas minorías (escribe D. F. Giner de los Ríos), es doble. Por una parte condensan las distintas tendencias sociales ó su resultante común con respecto á las exigencias del momento, ya limitándose á interpretarlas en una fórmula concreta, ya penetrando más adentro de la opinión empírica, para sor-

prender sus energías latentes, allí donde se prepara á la sombra el porvenir, y traerlas á la superficie actual de la conciencia. Al propio tiempo, al devolver expresado á la sociedad lo que de ésta recibe, inician en ella una reacción en aquel sentido; no ciertamente merced á la violencia de un imperativo arbitrario, por bien intencionado que sea, sino buscando con ímproba labor en la complejidad del momento «el Derecho Natural de entonces», la fórmula que á la sazón representa el Derecho absoluto, el único modo cómo éste, apoyándose en las fuerzas sanas que siempre nos ofrece la historia, puede y debe ser cumplido; fórmula eternamente móvil, como es la vida, de un principio inmutable, cuyo mismo rigor es lo que pide el cambio» (1).

De las consideraciones expuestas se desprende el concepto moderno de la función de la ley. No se espera de ella, como en el siglo XVIII, que por el hecho de su promulgación, cambien de manera de ser los hombres y los pueblos. Pero sí una obra muy eficaz y transcendental.

«La ley (escribe D. F. Giner de los Ríos, antes citado) remueve obstáculos, auxilia el curso de las cosas, perturba la petrificación de los intereses satisfechos, excita el despertamiento de nuevas energías con el poder sugestivo de sus fórmulas imperiosas, más que por el temor de su sanción; revela á una sociedad disipada lo que allá en el fondo de su espíritu va germinando, casi sin sentirlo aún ella ni menos enterarse; pugna por dar esa fórmula del momento á la obscura gestación que la remueve, y convida á la unión de las almas en un ideal de acción común, quizás nuevo. Pero todos estos son medios exteriores. Lo demás, ya no depende de ella. El pueblo mismo, con la personalidad compleja que en él forman sus hombres superiores, fundidos en la corriente dominante, desde los óptimates á la plebe es quien ha de reobrar á sus estímulos, mostrando si aquellos acertaron ó

---

(1) F. Giner de los Ríos, *Sobre el concepto de la ley en el derecho positivo*. Congreso de Zaragoza de la Asociación para el Progreso de las Ciencias. Tomo 6.º, pág. 97.

no; allí es donde está la causa inmediata de la obra... Y así, el interés que antes se ponía en las formas legales por sí mismas; de cuya propia sustantividad se esperaba el fruto, se pone hoy en el hombre y su formación integral, en su disposición interior, en la amplitud de su horizonte, en la purificación y elevación de su ánimo, en la intensificación de su energía...» (1).

Y claro está que si la eficacia de la ley depende de la adhesión que el pueblo le preste, si su función consiste en determinar á obrar á la colectividad que regula, en señalar las condiciones externas, á las que debe ajustarse la conducta del pueblo, sólo cuando cuente con el asentimiento de éste, es decir, cuando sea elaborada por éste ó un órgano que lo represente directamente, podrá cumplir su misión, podrá convertirse en derecho positivo. Lo cual nos indica que si la nación tiene derecho á intervenir en la obra legislativa en nombre del principio de la igualdad política, debe intervenir también en nombre de ese hecho real, de que sólo las leyes que representan las aspiraciones nacionales, pueden tener efectividad práctica.

El reinado de la ley se apoya, por lo tanto, usando los términos clásicos, en razones de derecho y de hecho, de *jure* y de *facto*.

Como vemos por lo que antecede, el reinado de la ley no excluye las demás fuentes del derecho, ni menos, como pretenden algunos, el derecho consuetudinario. Pueden todas estas fuentes del derecho coexistir con la ley. Y esto, aparte de que el suponer que pueda regirse la vida de un pueblo sólo con leyes, sin derecho consuetudinario, representa una quimera análoga á la de pretender desterrar del mundo toda acción automática, supliendo la obra del instinto por el arte. Pero esto no se opone á que así como la reflexión ejerce una supremacía sobre el instinto, la ejerza también la ley sobre la costumbre y pueda, en conse-

---

(1) Obra citada. Véase también el siguiente trabajo del mismo autor. *A propos de la fonction de la loi*, artículo publicado en la *Revue Internationale de Sociologie*, tomo 49, año 1903.

cuencia, reformarla y derogarla. Esta es la significación del principio moderno de que no caben costumbres contra ley.

Tampoco significa el reinado de la ley, que todas las leyes dictadas con el asentimiento nacional sean justas, como en cierta manera sostenían Rousseau y la Escuela histórica. Conocida es la frase española de que muchas veces la *vox populi*, no es *vox Dei*, sino *vox diaboli*.

La injusticia continúa siendo injusticia, aunque sea sancionada por el pueblo entero. Pero el mérito del reinado de la ley, como hace notar Bryce (1), está más en su fuerza que en su sabiduría, porque el imperio con que se impone la ley, cuando refleja las aspiraciones nacionales, consolida la paz pública y garantiza un régimen de orden, en el que pueden usarse todas las armas de la persuasión, que son las únicas que la justicia necesita para sobreponerse al fin á la conciencia del pueblo.

De todos los pueblos estudiados en la historia, acaso sea Inglaterra el único en que este principio ha logrado arraigarse. Su vida política es un testimonio elocuente de la realidad que en dicho país ha logrado el reinado de la ley, y de los beneficios generales con que tal régimen colma al pueblo.

La ley es siempre allí un reflejo de las aspiraciones nacionales, porque los órganos encargados de elaborarla procuran inspirarse en la opinión pública. No hay voz, por débil que sea, que no se tenga en cuenta al confeccionarse una ley, ni prejuicios que no sean destruídos en el proceso de la obra legislativa. Por eso se ha dicho, que al contrario de la mayor parte de las leyes francesas y con mayor motivo españolas, que llevan cierto sello revolucionario, y reflejan la aspiración de unas clases sociales á exterminar á las otras, las leyes inglesas están animadas de un espíritu de transacción, y al parecer tienden á unir en una misma comunión ideal á los diversos elementos que integran el Estado.

Domina también en Inglaterra tal respeto á la voluntad nacional, que una vez dictada la ley recibe general asentimiento de

---

(1) Bryce, *The American Commonwealth*, 1911. Cap. 77.

todas las clases sociales, desde las más humildes á las más poderosas, sin que se conozcan esas oligarquías propias de los pueblos débiles, formadas para burlarse de las leyes contrarias á sus intereses particulares, menospreciando así los intereses generales de la nación.

Por último, caracteriza entre otras muchas notas al pueblo inglés, el sentimiento profundo de responsabilidad desenvuelto en su espíritu. La historia está llena de episodios que reflejan dicho sentimiento, y hasta los detalles más insignificantes de la vida evidencian ese vigor moral de la raza.

Conocida es la arenga de Nelson en Trafalgar, que por su misma sencillez conmovedora demuestra, con más fuerza que cualquier otro género de hechos ó consideraciones, la energía con que sienten los ingleses la responsabilidad que contraen con sus actos: «Inglaterra espera que cada cual cumplirá con su deber.»

Y este mismo sentimiento de responsabilidad arraigado en el pueblo, le induce á exigir con rigor inflexible la responsabilidad consiguiente, á todos aquellos que falten á sus deberes.

Por estos hechos, la ley domina en Inglaterra en toda su amplitud.

Refleja en primer término la conciencia nacional; domina después al pueblo entero, sobreponiéndose á los elementos poderosos que pudieran anteponer sus intereses particulares á los generales que ella representa, y encuentra su más sólida garantía en el sentimiento de responsabilidad desenvuelto en todos los ingleses, y que impulsa á cada uno de ellos á cumplir con su deber y á exigir á los demás su cumplimiento.

Pero estas consideraciones que hemos hecho sobre el desenvolvimiento del reinado de la ley en Inglaterra, no quieren decir que las demás fuentes del derecho carecen de influencia en la vida jurídica inglesa. Antes hemos indicado que todas las fuentes del derecho pueden coexistir armónicamente. Y así sucede en Inglaterra, que según veremos al final de este trabajo, el desenvolvimiento del reinado de la ley en nada se ha opuesto á que conserven una gran importancia el derecho consuetudinario y el

derecho pretorio. Nosotros nos ocupamos especialmente de la función legislativa por exigencias de los límites á que debe sujetarse esta Memoria.

Todas las notas del pueblo inglés, que hacen posible el reinado de la ley, son el producto de los variados y complejos factores que integran su historia. No hay aspecto de la vida inglesa que no influya en aquéllas en forma más ó menos directa.

Pero seguramente corresponde una parte muy grande en esos hechos á la influencia ejercida por las instituciones políticas, encargadas de confeccionar la ley y velar por su cumplimiento.

Entendiéndolo así, hemos estimado conveniente hacer un estudio de ellas, no sólo por satisfacer la legítima curiosidad de conocerlas científicamente, sino también para responder al interés que todos estos trabajos pueden tener en nuestra patria, tierra natal de aquella tan repetida frase clásica, que á pesar de su antigüedad no ha perdido todavía actualidad, «las leyes se obedecen, pero no se cumplen».

Nos ha animado además, en este propósito, la cortesía con que los ingleses se prestan á colaborar en todos los trabajos que se refieran á sus instituciones, la claridad con que estas materias han sido tratadas en las obras y conferencias del ilustre profesor A. V. Dicey, que han servido en gran parte de base á esta Memoria, y la fortuna de haber encontrado en Londres la ayuda de un grupo selecto de españoles, el grupo de Mont Blanc, que bajo la dirección de D. Ramiro de Maeztu, maestro de estudios políticos, espíritu lleno de ideal, se consagraba á una vida de austeridad y trabajo.

Con el fin de seguir cierto orden en la exposición de este trabajo, lo hemos dividido en tres partes: la primera se dedica al estudio de los órganos que confeccionan la ley, y en ella se trata del Parlamento y la opinión pública; la segunda se refiere á la supremacía de la ley, y con dicho motivo nos ocupamos de algunos problemas de interés dentro del derecho constitucional, como son los relativos á la flexibilidad y rigidez de las Constituciones, el federalismo y el unitarismo, los tribunales federales y

el parlamentarismo; y en la última examinamos las instituciones que tienden á garantizar el cumplimiento de las leyes, proporcionando medios á la colectividad nacional para poder evitar los posibles ataques á sus derechos; en dicha parte nos ocupamos de la responsabilidad del Poder ejecutivo, la unidad de fueros, las llamadas garantías de los derechos individuales, y el problema de los recursos contra el poder legislativo.

## CAPÍTULO II

### El Parlamento.

La labor legislativa se halla encomendada en Inglaterra en manos del Parlamento, órgano compuesto de una Cámara electiva, la Cámara de los Comunes; una Cámara hereditaria, la Cámara de los Lores; y la Corona.

Se entiende, por lo tanto, en Inglaterra, con el nombre de Parlamento, no á la reunión de las dos Cámaras, sino á la reunión de las Cámaras con el Rey. Por eso, para evitar confusiones, muchos tratadistas, al referirse al poder legislativo, lo designan con la frase «Rey en Parlamento».

El Parlamento ejerce la función legislativa sin límite de ninguna clase, pudiendo legislar sobre todo orden de materias y pudiendo reformar ó derogar todo género de leyes.

El gran jurisconsulto inglés, sir Edmond Coke, reconoce esta supremacía de la ley, ó, lo que es igual, el poder ilimitado del Parlamento, en las siguientes líneas (1):

«El poder y la jurisdicción del Parlamento son tan trascendentales y absolutos, que no pueden ser restringidos en lo que concierne á las personas y á las cosas por ningún límite.

»Tiene autoridad soberana y sin control, para la confección de las leyes, su confirmación, su restricción, su renovación é interpretación en toda clase de materias eclesiásticas ó temporales, marítimas ó criminales. En ese organismo reside el poder absoluto y despótico que en todos los Estados debe residir en alguna parte.»

Y De Lolme ha resumido este poder del Parlamento inglés en

---

(1) *Fourth Institute*, pág. 36 (citado por Dicey).

su tan conocida como ingeniosa frase: «Es un principio fundamental para los juriconsultos ingleses, que el Parlamento puede hacerlo todo, menos cambiar un hombre en mujer, y una mujer en hombre.»

No es este el momento más oportuno para tratar de la organización del Parlamento inglés, porque acaban de reunirse las nuevas Cámaras que han de reformar la constitución de los Lores, limitando sus atribuciones, é introducir algunas modificaciones en la ley electoral relativa á los Comunes.

Sin embargo, recogiendo las ideas expuestas en la última campaña parlamentaria por los políticos más distinguidos, podemos hacer algunas consideraciones sobre esta materia.

La organización del Parlamento inglés se diferencia de los Cuerpos legislativos establecidos en los demás Estados, en la constitución especial de sus Cámaras y en las atribuciones de cada una de éstas.

La Cámara de los Comunes es elegida por todos los *householders*, es decir, vecinos con casa abierta, y por los *lodgers* y *occupiers*, es decir, vecinos que habitan en casas de otras personas, pero que pagan cierta contribución. De modo que no existe el sufragio universal, en el sentido en que se usa esta frase en el continente.

Las elecciones tienen además la particularidad de que cada ciudadano puede emitir su voto en todos los distritos en que tenga casa abierta. Se le prohíbe solamente emitir más de un voto en cada distrito (1).

El Gobierno actual tiene el proyecto de suprimir este derecho, denominado en Inglaterra voto plural, y extender la franquicia electoral á todos los varones mayores de veintiún años.

También se presentó en el anterior Parlamento un *bill* pidiendo la concesión del voto á todas las mujeres cabezas de familia,

---

(1) El hecho de que se celebren las elecciones de los distintos distritos en diversos días, hace posible que los electores que tengan casa abierta en varios distritos, puedan ejercitar el sufragio en todos ellos.

con casa abierta, que disfrutaban desde el año 1876 el derecho electoral para la designación de las Asambleas municipales y provinciales.

El *bill* fué aprobado en su segunda lectura, aunque con el voto en contra del primer ministro y de la mayor parte del Gabinete. Pero en la última sesión del Parlamento anterior prometió el primer ministro aceptar el *bill* presentado si sus partidarios le permitían introducir algunas enmiendas (1).

El derecho del elector se halla limitado por la obligación de votar precisamente á alguno de los candidatos proclamados. Para ese objeto, el presidente del Colegio electoral pone á disposición del elector unas papeletas con los nombres de los candidatos, y éste señala una cruz en la casilla correspondiente al nombre del candidato á quien desea votar. No puede, por lo tanto, el elector emitir una papeleta confeccionada en su casa, como sucede en España y otros países.

La limitación citada tiene su importancia, porque para ser candidato, además de ser propuesto por diez vecinos, se necesita depositar dentro de la hora siguiente á la de proclamación de candidatos, una cantidad para el pago de los gastos oficiales electorales, que varía según la extensión de los distritos, de 3.500 á 17.500 pesetas (2).

La Cámara de los Lores se compone de miembros hereditarios creados por la Corona, miembros elegidos por los pares irlandeses y escoceses, y miembros que desempeñan ciertos elevados cargos de la Magistratura, Ejército é Iglesia.

Estos últimos se denominan, pares legales, militares y espirituales.

Como no hay ninguna ley que señale las atribuciones de las

---

(1) También las Universidades tienen derecho á elegir diputados. Los colegios electorales de estas corporaciones se constituyen con todos los graduados de cada Universidad.

(2) Las elecciones se celebran por el régimen de mayorías, desde la ley de 1884 que suprimió el sistema del voto restringido establecido por la ley de 1870, para las elecciones de algunas poblaciones grandes.

Cámaras, hay que fijarse, para estudiar esta materia, en las convenciones constitucionales.

Está reconocida sin discusión la prerrogativa de la Cámara de los Comunes, para presentar las leyes de carácter económico. Todos los parlamentarios están también unánimes en reconocer que la Cámara de los Lores no puede enmendar ninguna ley de carácter económico.

En las elecciones de 1910, se discutió la cuestión de si los lores podían rechazar una ley económica. La cuestión fué planteada en los siguientes términos:

La Cámara de los Comunes aprobó unos presupuestos inspirados en principios económicos nuevos. La Cámara de los Lores, alegando que en su sentir la voluntad del pueblo era adversa á dichos presupuestos, los rechazó. La Cámara de los Comunes protestó de este acto, manteniendo la doctrina de que la misión de los lores se limitaba á estudiar los presupuestos, para aconsejar á los Comunes, por si querían éstos enmendarlos nuevamente, y carecía así de facultades para rechazarlos.

Apoyaban los diputados su doctrina, en el hecho de que jamás habían sido rechazados los presupuestos por los lores, y en los precedentes de tres casos, en que fueron implantados los presupuestos con solo el voto de la Cámara de los Comunes, y sin que hubieran pasado á la Cámara de los Lores. La Corona entendió que el asunto debía someterse al país y convocó nuevas elecciones.

Triunfante en ellas el Gobierno se cobraron los impuestos nuevos, desde el día en que fueron aprobados los presupuestos por los Comunes. Y así quedó sentada la doctrina de la supremacía económica de la Cámara de los Comunes.

En las demás leyes, las atribuciones de ambas Cámaras eran iguales. Pero con la siguiente limitación para los lores:

Si un proyecto de ley aprobado por los Comunes, y rechazado por los lores es sometido al cuerpo electoral, y aprobado por la nueva Cámara de los Comunes, la Cámara de los Lores lo aprueba también, sin enmendarlo, y en caso contrario, la Corona nombra el número de pares necesarios para que sea aprobado.

Pero en el nuevo Parlamento, serán modificadas las facultades de la Cámara Alta, en armonía con las elecciones celebradas en el mes de Diciembre, cuyo motivo ha sido precisamente el de la reforma de la Cámara de los Lores.

Dos doctrinas se han sustentado en las elecciones. Una representada por el Gobierno, y expresada en el llamado *bill* del veto aprobado en la última Cámara de los Comunes, respeta la constitución actual de la Cámara Alta; pero limita sus atribuciones, negándola toda intervención en los proyectos de carácter económico, y reconociéndola solamente el derecho de ejercitar un veto suspensivo sobre los acuerdos de los Comunes.

Con arreglo á dicho *bill*, la Cámara de los Lores puede rechazar dos veces los proyectos de ley aprobados por los Comunes. Pero si estos aprueban por tercera vez cualquier proyecto, y han transcurrido dos años desde su introducción en la Cámara hasta su tercera votación, será ley sin necesidad de que pase nuevamente á la Cámara de los Lores.

Los proyectos de carácter económico, ó mejor dicho, monetario, serán ley en cuanto sean aprobados por la Cámara de los Comunes. Y se consideran como proyectos de esta clase, aquellos que el Speaker de la Cámara de los Comunes estime ser de naturaleza económica (1).

Como vemos, el proyecto del Gobierno tiende á convertir la Alta Cámara en un Cuerpo consultivo con facultades para emitir su opinión, y aun hacer deliberar tres veces á la Cámara de los Comunes sobre todos los proyectos que no sean de carácter económico.

El proyecto de los conservadores y de algunos liberales independientes, se refiere más á la organización de la Cámara de los Lores, que á sus atribuciones. Este proyecto, presentado y aprobado en la Cámara de los Lores, reorganiza dicha Asamblea en la siguiente forma:

---

(1) El *Veto Bill* prescribe además que la duración legal de cada Parlamento será de cinco años, y suprime el voto plural antes estudiado. En la actualidad la duración legal del Parlamento es de siete años.

1.º Queda suprimido el privilegio hereditario.

2.º Una mitad de la Cámara Alta se compondrá de miembros elegidos por los actuales Pares, y los que en adelante nombre la Corona y miembros *ex officio*; es decir, las personas que ejerzan los altos cargos de la Magistratura, el Ejército y la Iglesia.

3.º La otra mitad se constituirá con miembros elegidos por la nación ó nombrados por el Gobierno.

Y 4.º El número de miembros de la Alta Cámara será reducido, para que su labor sea eficaz.

En el *bill* citado, no se concreta el número de miembros que tendrá la Alta Cámara, ni la forma en que serían designados los miembros electivos, ni si los miembros nombrados por el Gobierno serían temporales ó vitalicios, ni la proporción en que estarían unos y otros.

En virtud del mismo proyecto, la Cámara de los Comunes tendría una absoluta primacía en los *bills* de carácter monetario. Pero en los demás *bills*, serían iguales las facultades de las dos Cámaras.

Los conflictos que surgieran entre ambas, serían resueltos por medio de una Comisión mixta si se tratara de proyectos secundarios, y por medio del *referendum* de los electores, si se tratara de reformas constitucionales, ó de importancia transcendental.

Habiendo triunfado el Gobierno en la elección, es de pensar que será aprobado su proyecto. Y teniendo en cuenta que el *bill* del veto no se ocupa de la organización de la Cámara Alta, y parece dispuesto el Gobierno á resolver esta cuestión de acuerdo con la oposición, es muy probable que sean aceptados también los principios fundamentales del proyecto de los conservadores antes expuesto, en algún otro nuevo *bill*.

En el curso de los debates sostenidos en el nuevo Parlamento, es de notar la verdadera obstrucción que los conservadores están haciendo al *bill* del veto, y que ha obligado al Gobierno á pedir una de las llamadas medidas de guillotina, en virtud de

las cuales se conceden facultades al Speaker para poner á discusión solamente aquellas enmiendas que le parezcan más razonables (1).

Expuestas estas notas sobre las Cámaras parlamentarias, pasemos á estudiar el tercer elemento que integra el Parlamento: la Corona.

La intervención de la Corona en la función legislativa, se ha transformado en el curso de la historia, en relación con esa evolución histórica seguida por el Poder Real desde los tiempos en que asumía todo el poder hasta la época presente en que, según la frase de D. Segismundo Moret, se ha convertido en un ideal que se extiende por todo el Imperio sin tocar las realidades de la vida.

En la Edad Media, la Corona era un órgano que compartía directamente la función legislativa con las Cámaras del Parlamento, tenía facultades para oponer su veto á los acuerdos de las Cámaras, podía suspender el cumplimiento de las leyes ó dispensar de su cumplimiento, y dictaba ordenanzas (proclamations) con fuerza de ley.

El *bill* de Derechos de 1688, suprimió la facultad regia de suspender el reinado de las leyes y dispensar de su cumplimiento, así como también prohibió el que se levantaran impuestos que no hubiesen sido aprobados por las Cámaras parlamentarias.

En 1766, Lord Chatham trató de prohibir la exportación de trigo por medio de ordenanzas regias, y el *acta de indemnidad* con que se aprobó su conducta, se consideró como una condenación legislativa y definitiva de toda pretensión de la Corona á legislar por vía de ordenanzas.

La facultad del veto cayó también en desuso, hasta el extre-

---

(1) Las últimas noticias publicadas en la prensa, anuncian que los lores aprobarán el *Veto Bill*, en vista de que el Rey ha concedido al Gabinete la facultad de nombrar todos los lores que sean necesarios para la aprobación de dicho proyecto. (Nota de 31 de Julio de 1911.)

mo de que desde el reinado de la Reina Ana, no ha vuelto á ser ejercitado por la Corona (1).

Y, por último, el ejercicio de las facultades legislativas que aún se reserva la Corona, fué limitado por el principio consolidado en el curso de la historia inglesa, según el cual, no es válido ningún acto del Poder Real que no vaya refrendado por algún Ministro.

Nominalmente, la Corona conserva aún, además de la sanción de las leyes, las siguientes atribuciones en relación con la función legislativa:

El derecho de iniciativa parlamentaria, la facultad de disolver la Cámara de los Comunes y la parte electiva de los lores; el derecho de nombrar el Presidente de la Cámara Alta y la facultad ilimitada de nombrar pares.

Pero en la práctica, todas estas facultades las ejerce el Gabinete. Así la Corona nombra un nuevo primer Ministro, por consejo del primer Ministro saliente; disuelve las Cámaras por iniciativa del Gabinete, designa nuevos pares á propuesta del primer Ministro, y deja la iniciativa parlamentaria en manos de sus Ministros.

Y como el Gabinete de hecho es una delegación del partido que domina en la Cámara de los Comunes, resulta que, en realidad, es ésta quien asume las facultades legislativas de la Corona.

Por todo ello, puede decirse que la Cámara de los Comunes es el órgano soberano de la Constitución inglesa; la Cámara de los Lores, un Cuerpo consultivo con facultades para aplazar los acuerdos de la Cámara de los Comunes, hasta que sean aprobados por el cuerpo electoral, y la Corona el poder encargado de imprimir á las leyes el sello de Majestad que llevan todos sus actos, por ser una representación, un símbolo de la nación entera, no sólo en su unidad presente, sino también en esa unidad mística formada por las diversas generaciones y los diversos períodos, perpetuada por la tradición y la historia.

---

(1) Es de notar también que algunas leyes se han puesto en vigor antes de recibir la sanción real. Esto ha sucedido con los Presupuestos de 1910, que empezaron á regir el día en que fueron aprobados por los Comunes.

### CAPÍTULO III

#### La opinión pública y la ley.

Hasta una época muy reciente, con el estudio de la organización del Parlamento, quedaba agotado el examen de la función legislativa en Inglaterra.

Pero la democracia moderna ha dado entrada á un nuevo elemento en la vida política: la opinión pública, cuyo estudio es ahora necesario para tener una idea completa de la labor legislativa inglesa.

Cierto es, según dice Hume (1), que nunca se ha sostenido un Gobierno en contra de la opinión pública, porque la fuerza está siempre en manos de la mayoría, que son los gobernados.

El mismo Emperador de Rusia, escribe Tocqueville, no podría sostener su autocracia sin el concurso de la opinión pública, porque no encontraría soldados que estuvieran dispuestos á defenderle.

Mas la doctrina del Gobierno de la opinión pública, como hace notar Bryce (2), tiene una significación muy distinta en los tiempos modernos.

En otras épocas tenía una significación negativa, y hoy la tiene positiva.

Hoy se refiere á la intervención que el pueblo ejerce en la labor legislativa, no sólo oponiéndose á las leyes que le parezcan funestas ó eligiendo á las Asambleas legislativas, sino influyendo además en sus decisiones por medio de sus órganos extraparla-

---

(1) *Essays*, vol. 1-iv.

(2) *The American Commonwealth*, cap. 77.

mentarios, las conferencias, los libros, la prensa, la cátedra, los mitins, etc.

La mayor parte de los escritores políticos, al hablar de la opinión pública, usan iguales términos que si se tratara de algo misterioso, cuyo análisis se escapa á la observación humana. Pero el moderno desenvolvimiento científico ha puesto de manifiesto que constituye un fenómeno susceptible de ser sometido á examen.

«La más somera observación, dice el Sr. Santamaría de Paredes, basta para reconocer que sobre la variedad de ideas, sentimientos y aspiraciones de los individuos que componen el Estado, se agita como una atmósfera de común pensar, sentir y querer, que es el patrimonio de la colectividad y que se forma por la compenetración y generación sintética de estas mismas ideas, sentimientos y aspiraciones individuales, en cuanto se refieren á la vida pública... Esta inteligencia colectiva, este sentimiento colectivo y esta voluntad colectiva, forman una unidad á que llamamos el espíritu público».

«La opinión pública es la manifestación exterior del espíritu público en su triple aspecto de inteligencia, sentimiento y voluntad, aunque bajo el predominio de la primera de estas facultades por la misión directiva que desempeña en la vida psicológica» (1).

La opinión pública, según hemos indicado ya, actúa de dos modos diversos sobre la función legislativa, en sentido negativo y en sentido positivo. Unas veces, oponiéndose á las leyes que pretendan implantar los gobernantes; otras, reclamando del Gobierno las leyes que estime convenientes.

En los pueblos atrasados, la opinión pública, cuando actúa, lo hace en sentido negativo. Y entonces, escribe Tarde (2), el gobierno de la opinión pública significa que no se puede navegar contra el viento.

---

(1) Véase Santamaría de Paredes, *Curso de Derecho Político*, 7.<sup>a</sup> edición, pág. 392.

(2) *Les transformations du pouvoir*.

En cambio, en los pueblos cultos la opinión pública actúa también en sentido positivo, alcanzando así una significación real el principio del gobierno por la opinión pública, porque indica ésta á los gobernantes las orientaciones que debe seguir la política.

De todos los pueblos modernos, se distingue Inglaterra por la armonía estrecha existente entre los cambios operados en su opinión colectiva y las modificaciones introducidas en su legislación.

Se dice con mucha frecuencia, que Francia es la tierra de las revoluciones é Inglaterra la del espíritu conservador. Si con esta afirmación se quiere dar á entender que la vida inglesa se desenvuelve dentro del orden legal, y la vida francesa ha sido agitada con frecuentes perturbaciones y desórdenes públicos, estamos perfectamente de acuerdo. Pero si se quiere decir también que la legislación inglesa permanece estacionaria, alejada de las variaciones que sufre la opinión pública, y en cambio la francesa ha sufrido profundas transformaciones, hemos de manifestar que la experiencia histórica nos demuestra lo contrario (1).

Así vemos que, á pesar de las revoluciones que ha sufrido la nación francesa durante el pasado siglo, han quedado intactas las prescripciones fundamentales del Código de Napoleón publicado en 1804. Todavía en nuestros tiempos, se halla investido dicho Cuerpo jurídico de cierta santidad legal que le pone al abrigo de cambios radicales.

Por el contrario, será muy difícil encontrar una sola parte del *statute book* inglés, que en ese mismo lapso de tiempo no haya sufrido alguna transformación en la forma ó en el fondo, en armonía con las transformaciones que, por ley natural, sufre constantemente la opinión pública.

Y es que las revoluciones francesas, provocando estados de apasionamiento violento, y períodos de acciones y reacciones continuas, han sido causa de que la atención pública se fije sola-

---

(1) Véase Dicey, *The law and the public opinion*, cap. 1.

mente en algunas (pocas) cuestiones políticas concretas, desentendiéndose de las otras ramas de la legislación. En cambio, el espíritu sereno y el orden, que en el mismo período han reinado en el pueblo inglés, han contribuido al desenvolvimiento de la opinión pública y al mejoramiento gradual y armónico de toda la legislación.

La opinión pública sigue el mismo proceso de elaboración que la opinión individual, puesto que, según decíamos antes, es un producto de las opiniones individuales. Y por ello, un pueblo, de igual modo que un individuo, necesita para opinar sobre una materia, interesarse en su conocimiento y estudiar detenidamente sus diversos aspectos y las distintas ideas emitidas sobre ella.

Esto nos indica claramente que los dos mayores obstáculos, que al desarrollo de la opinión pública se oponen, son la indiferencia y lo que se ha llamado la creencia política, obstáculos que sólo reconocen una causa, la incultura.

Mientras el pueblo no se interese en los negocios públicos, carecerá de opinión sobre ellos. Y mientras su falta de sentido crítico sea tan grande que le permita aceptar las doctrinas políticas sin discutir las, por la sola razón de haber sido defendidas por un orador más ó menos elocuente, es imposible que se desarrolle la opinión pública. Y así se ha dicho, que todo lo que tiene de grande la creencia religiosa tiene de funesta la creencia política.

No se puede, por lo tanto, hablar del gobierno de la opinión pública en su sentido positivo, cuando se trata de pueblos que no han llegado á ciertos grados de la cultura política.

Inglaterra es de los pocos pueblos que han logrado la cultura necesaria para que el gobierno de la opinión pública sea un hecho. Y firme en la convicción de que la opinión pública sólo puede desarrollarse sobre esa base, dispensa una atención extraordinaria á la educación moral é intelectual de las clases populares.

Pero no basta con que el pueblo alcance cierta cultura, para que se establezca el gobierno de la opinión pública. La mayor parte de las personas, obligadas por las necesidades de la vida á

dirigir su actividad hacia negocios de orden privado, no podrían enterarse del planteamiento de ciertos problemas públicos, ni menos estudiarlos, si no hubiera algunos órganos que tuvieran la misión de llamar la atención pública sobre las cuestiones políticas de importancia. Y estos órganos son los partidos políticos, las agrupaciones religiosas, las sociedades científicas y la prensa.

Los partidos políticos ingleses se distinguen de los organizados en el resto de Europa, por el culto que rinden á las ideas y la disciplina que une á sus adeptos.

Basta con estudiar cualquier campaña electoral, para ver que á pesar de las mutuas acusaciones que se dirigen, hay en los móviles de los partidos una cantidad de desinterés y de amor al ideal, que no es fácil encontrar en los partidos de las demás naciones.

Claro está que los partidos ingleses, que después de todo son colectividades humanas, se desvían algunas veces del camino recto y se dejan arrastrar por sus intereses particulares. Pero esto ocurre pocas veces, y se ha observado, además, que los políticos que han aconsejado esas rutas, han sido alejados del poder por la opinión pública.

Sin embargo, hemos de reconocer que esta manera de ser de los partidos es muy reciente. No hace aún mucho tiempo, los partidos ingleses eran agrupaciones, unidas principalmente por la codicia del poder ó la adhesión personal á un jefe. No están tampoco aún muy lejanos los tiempos en que Roberto Walpole gobernaba comprando distritos, y cuando no podía hacer esto, comprando diputados.

Pero en el transcurso del siglo XIX, una fuerte corriente de ética, dirigida por algunos hombres fuertes de diversas procedencias políticas, ha barrido todas esas inmoralidades empujando á los partidos hacia la senda serena del ideal.

Esta transformación de los partidos ha motivado la transformación de su disciplina. Cuando los partidos eran agrupaciones fundadas en la adhesión á un jefe, seguían con fe ciega las indicaciones de éste. Cuando los partidos se fundaban en los lazos

de la codicia, seguían ciegamente todas las órdenes que no hicieran peligrar sus intereses particulares.

Pero como hoy se fundan en lazos doctrinales, varían completamente las cosas. En primer término, siendo imposible que todos los miembros de una gran agrupación coincidan en todas sus ideas, los partidos son concentraciones de personas que difieren en muchas cuestiones, pero que coinciden en algunas doctrinas consideradas como fundamentales. No cabe, por lo tanto, aquella unión de tiempos antiguos, cuando cualquier orden del jefe era acatada inmediatamente por todos sus adictos. Hoy serán respetadas las órdenes del jefe relativas á las cuestiones comunes á todo el partido. Pero de ninguna manera las referentes á aquellos problemas en los que se ofrecen soluciones diversas. Así se observa que los leaders tienen buen cuidado de hablar en nombre del partido, solamente de las cuestiones en que haya unanimidad de pareceres.

En cambio, por lo mismo que se fundan los partidos en lazos doctrinales, trabajan sus adeptos con el desinterés y el entusiasmo que provoca el culto de las ideas. Y además, á diferencia de los antiguos partidos, que se disolvían á la muerte del jefe ó con la pérdida del poder, los partidos modernos son eternos como las ideas, y sobreviven á todas las desgracias personales y adversidades generales.

Las agrupaciones religiosas ejercen también una gran influencia en la opinión pública, especialmente por las relaciones íntimas que unen á los grandes problemas políticos con los preceptos morales que ellas predicán.

El individualismo económico, que de tal modo llegó á dominar en el siglo pasado, fué destruído en gran parte por las campañas humanitarias emprendidas por los católicos y los evangelistas.

Los nombres de los dos grandes cardenales ingleses, Wiseman y Manning, y los de los escritores evangelistas Wesley y Wilherfoce, van unidos á las propagandas que motivaron las primeras leyes protectoras de las clases trabajadoras.

La comunicación constante en que se hallan los centros científicos con la vida política, es causa de que recojan también estas corporaciones los problemas que agitan á la nación, y los estudien con la serenidad que reina en sus cátedras.

Las cuestiones relativas al proteccionismo y librecambio, organización de los Lores, *referendum*, federalismo y centralismo, etc., han sido estudiadas estos últimos años con gran interés en todas las Universidades inglesas.

Para explicarnos esta intervención de los Centros docentes ingleses en la vida política es conveniente recordar la organización especial de la Universidad.

En virtud de su autonomía, puede crear ésta todas las cátedras que estime oportunas; y sirviéndose de los grandes recursos económicos de que dispone, puede dotarlas dignamente. Además, cuando algún problema despierta la atención pública, hay un gran número de Sociedades y aun agrupaciones políticas que donan á las Universidades grandes cantidades para que establezcan enseñanzas relativas á dicho asunto. Así se han organizado durante estos últimos años todas esas cátedras á que aludimos antes, relativas al proteccionismo y librecambio y á la organización política de los Estados.

La prensa es el órgano más importante de elaboración y expresión de la opinión pública. Nos ocupamos, sin embargo, de ella en último lugar, porque ofrece el doble carácter de ser órgano directo de elaboración de la opinión pública, y medio de propaganda de los órganos estudiados antes.

Algunos escritores, fundándose en que la mayor parte de las revistas y diarios ingleses se hallan afiliados á algún partido ó á alguna secta religiosa, consideran á la prensa inglesa solamente en el aspecto últimamente señalado.

Pero aun reconociendo que, en efecto, los periódicos más importantes defienden á determinados partidos, es necesario admitir que contribuyen con independencia de ellos á la formación de la opinión pública. Decimos esto, porque las funciones de un periódico, aunque sea de partido, son de tres clases: relatar los

acontecimientos, defender una tesis relativa á ellos, y reflejar la dirección en que se mueve la opinión pública.

La segunda función, es decir, la de defender una doctrina, puede considerarse como eco del partido á que pertenece. Pero las otras dos son exclusivamente de la prensa. ¡Y cuántas veces se desenvuelve la opinión pública con sólo la lectura de los acontecimientos y los comentarios que el público hace sobre ellos!

Además, como los periódicos ingleses gozan de independencia económica, la adhesión que prestan á los partidos es muy relativa; no son, como aquellos diarios antiguos, consagrados á una persona á quien seguían en todas sus vicisitudes; pueden más bien ser considerados como grupos que forman parte de una concentración política, dispuestos á separarse de ella en cuanto cambie su rumbo político. Así se concede una gran importancia á la actitud de la prensa ante los grandes sucesos políticos.

El Sr. Araquistain, en una de las interesantes crónicas que desde Londres envía á *El Liberal*, comentaba recientemente las críticas, no muy benévolas, que una parte de la prensa liberal hacía del Gobierno actual, y los ataques que algunos periódicos conservadores dirigían á los jefes de su partido.

La prensa inglesa contribuye en más alto grado que la de otros países al desenvolvimiento de la opinión pública, por la colaboración que le prestan los lectores y el interés con que el público lee los diarios.

Todos los periódicos ingleses dedican diariamente varias columnas á la publicación de lo que se llama la correspondencia, es decir, de las cartas que escriben los lectores comentando los artículos de la víspera. Y muchas veces, lo mejor de un periódico son las cartas de los lectores. De este modo se refleja claramente en la prensa la opinión pública, y los redactores trabajan con más cuidado y mayor entusiasmo al ver que sus artículos son discutidos y muchas veces combatidos en las mismas columnas de su periódico.

Además, los políticos se dirigen á sus electores por medio de la prensa, y sus electores les contestan en los mismos diarios.

El interés con que el público lee la prensa, ha sido causa de que ésta alcance tiradas verdaderamente fabulosas, y disponga así de grandes medios para ofrecer una completa información sobre todos los sucesos de alguna importancia.

Las agrupaciones políticas, religiosas y científicas á que antes nos hemos referido, atienden á la confección de la opinión pública, valiéndose, además de la prensa, de la propaganda escrita por medio de folletos ó *tracts* y libros, y la propaganda oral, organizando conferencias y mitins.

Los folletos han sido usados como armas políticas desde tiempos muy antiguos, pero no se han generalizado hasta mediados del siglo XIX. La campaña religiosa, conocida con el nombre del movimiento de Oxford, que había de motivar la conversión al catolicismo de Newman y Manning, elevados más tarde á la dignidad cardenalicia, puso de manifiesto las excelencias de los folletos como instrumentos de propaganda. Y aprovechada la experiencia por los partidos políticos, hoy se hace un gran uso de dicho procedimiento. Así, al terminar todos los mitins, se reparte á los asistentes un gran número de folletos relativos á las materias de interés palpitante. Son muy conocidos, por ejemplo, los folletos denominados *Los 101 puntos del librecambio*, publicados por el partido liberal, y los intitulados *El trabajo en Inglaterra y Alemania*, editados por el partido conservador. Pero el partido que más se sirve de la propaganda *tractariana* (de folletos) es el partido posibilista socialista; es decir, la Sociedad Fabiana.

La propaganda de folletos viene á servir de complemento á la acción de la prensa, porque casi siempre son aquéllos, colecciones de artículos publicados en las revistas y en los diarios.

La influencia de los libros es también muy eficaz, pues aunque parezca extraño en nuestro país, hasta las personas más modestas reservan en Inglaterra una parte de su sueldo para la adquisición de obras, y una parte de su tiempo para la lectura.

La propaganda oral se lleva á cabo por medio de mitins y conferencias, que ofrecen algunas particularidades, en consonan-

cia con el carácter especial del pueblo inglés, y el grado de cultura á que ha llegado.

Cuando el pueblo, por falta de cultura, carece también de sentido crítico, se mueve solo á impulso de alguna emoción, no de razonamientos, y los oradores tratan entonces, no de convencerle sino de fascinarle, valiéndose para ese fin de todos los recursos del arte escénico, pronunciando, con grandes cambios de voz, discursos llenos de figuras retóricas y palabras altisonantes. Pero cuando el pueblo logra cierta cultura y se habitúa á discutir las materias, sólo tolera á los oradores que expresan con claridad las doctrinas que tratan de propagar. Y esto ha sido causa de que el estilo oratorio de otros tiempos, tan aparatoso y gigantesco, se haya transformado allí, en un estilo sencillo, claro y conciso.

En consecuencia, si juzgáramos á los oradores ingleses con el concepto que domina en España sobre la oratoria, veríamos que casi no merecen el nombre de oradores, que más bien son conversadores que oradores. Hablan sin agitarse ni moverse, con la única preocupación de expresar sus ideas con la mayor claridad posible.

Esta actitud del público, ha sido también causa de que, convencidos los propagandistas de que no hay otra arma para dominarlo que la del razonamiento, lean sus discursos, cuando se trata de alguna materia tan delicada que resulte muy expuesto á incurrir en equivocaciones, el confiarla á la memoria. Y en la Universidad, la mayor parte de las conferencias son escritas, como lo indica el hecho de que á los conferenciantes se les conozca bajo el nombre de *lectores*, y á las conferencias bajo el de *lecturas*.

Otra de las particularidades de la propaganda oral inglesa es el gran uso que de ella se hace. Diariamente, resucitando las costumbres de los tiempos clásicos, se convierten las plazas y los parques en verdaderas *agoras*, donde diversos oradores, representantes de distintas tendencias, discuten con la tolerancia propia de los medios civilizados.



Una vez elaborada la opinión pública con el concurso de los factores citados, los gobernantes ingleses se someten respetuosamente á ella.

Y para convencerse de ello basta con estudiar cualquier período de la historia inglesa contemporánea.

El año 1905, el Gobierno conservador presentó la dimisión y aconsejó á la Corona un cambio de Gabinete y nuevas elecciones, á pesar de que contaba con mayoría en las Cámaras, porque del resultado de las últimas elecciones parciales, parecía deducirse que la opinión pública estaba en contra de los conservadores y en favor de los liberales.

El partido liberal que le sucedió en el poder ha presentado una serie de proyectos relativos á la legislación del trabajo, y ha retirado otros, cediendo á los clamores de la opinión pública.

Y es más: aún la misma Cámara de los Lores, que por su naturaleza aristocrática parece que podía mantenerse algo alejada de los movimientos populares, ha tenido siempre á gala el ser fiel intérprete de la opinión pública. En las elecciones de Diciembre último, al ser acusados los lores de haber rechazado algunas leyes progresivas, se defendieron diciendo que obraron de aquel modo, pensando que la Cámara de los Comunes estaba en pugna con la opinión pública. Y añadían que de los tres proyectos importantes rechazados por ellos, sólo uno, el de los presupuestos, fué aprobado por el pueblo; los otros dos, el de educación y el de templanza, fueron rechazados por el Cuerpo electoral. Y en lo que se refiere á los presupuestos, después que vieron que contaban con el asentimiento electoral, los aprobaron también ellos sin discusión alguna.

De este modo, la opinión pública influye en la gobernación del pueblo inglés, no sólo decidiendo las contiendas electorales, sino además, reclamando ciertas reformas, oponiéndose á otras, indicando la conveniencia de convocar nuevas elecciones para cambiar de política y, en suma, constituyendo la verdadera base del poder legislativo.

## CAPÍTULO IV

### Supremacía de la ley.

La soberanía ilimitada que ejerce el Parlamento, según hemos visto en capítulos anteriores, nos indica ya la supremacía que en Inglaterra ejerce la ley.

No hay poder que pueda oponerse á sus preceptos, tribunal de justicia que pueda anularla alegando que es anticonstitucional, ni persona ú organismo social que tenga facultades para eludir su cumplimiento (1).

Además, á diferencia de lo que sucede en otros países, no hay diferencia formal alguna entre las leyes constitucionales y las ordinarias, entre las leyes nacionales y las locales.

Todas son dictadas por el mismo Parlamento.

Todo lo expuesto nos indica que la supremacía de la ley tiene dentro de Inglaterra una significación muy distinta á la que recibe en las demás naciones y, especialmente, en los Estados Unidos del Norte América, que representan dentro del sistema constitucional una posición completamente opuesta á la del pueblo inglés.

En Inglaterra no hay diferencia formal entre las leyes constitucionales y ordinarias. El Parlamento, según la frase de Tocqueville, es al mismo tiempo una Asamblea legislativa y un Cuerpo constituyente.

En los Estados Unidos carece el Congreso de facultades para enmendar la Constitución. En virtud de su art. 5.º, ésta sólo puede ser enmendada por la Convención general, convocada á petición de las dos terceras partes de los miembros de ambas Cá-

---

(1) Dicey, *Law of the Constitution*, 7.ª edición, pág. 36.

maras del Congreso, ó de las dos terceras partes de las legislaturas de los Estados particulares. Y para que sean válidos los acuerdos adoptados por la Convención, se necesita que sean ratificados por las tres cuartas partes de las legislaturas de los Estados particulares, ó por las tres cuartas partes de las convenciones reunidas en los Estados, según que haya sido propuesto uno ú otro modo de ratificación, por el Congreso.

Tampoco se diferencian en Inglaterra las leyes nacionales y las locales. Todos los organismos públicos quedan subordinados al Parlamento, quien puede legislar sobre toda clase de asuntos.

Por el contrario, el Congreso de los Estados Unidos sólo puede legislar sobre las materias, que le hayan sido taxativamente asignadas en la Constitución.

Todas las facultades que no hayan sido atribuídas á las autoridades centrales, quedan reservadas para los Estados particulares.

En consecuencia, los organismos locales ingleses se hallan subordinados al Parlamento, y los Estados particulares de la Unión Norteamericana están coordinados con el Congreso, hallándose sometidos, lo mismo que éste, á la Constitución.

La soberanía parlamentaria que reina en Inglaterra es causa de que las leyes dictadas por el Parlamento sean respetadas por todos los tribunales judiciales.

La limitación de las facultades del Congreso Norteamericano, ha dado, en cambio, lugar á la organización de un Tribunal federal con facultades para declarar inconstitucionales las leyes que el Congreso ó los Parlamentos locales dicten en contra de alguna prescripción constitucional. (Art. 3.º de la C.)

La soberanía parlamentaria inglesa es también causa de que todos los organismos públicos queden sometidos al Parlamento, y de que el Poder ejecutivo haya llegado á convertirse en una verdadera delegación de las Cámaras. En los Estados Unidos reina una absoluta independencia de poderes. La doctrina de Montesquieu, fué puesta en práctica con una verdadera superstición. Así, el art. 1.º, sección 6.ª de la Constitución, prescribe

que «ninguna persona que desempeñe una función pública, bajo la autoridad de los Estados Unidos, podrá ser miembro de alguna de las Cámaras, mientras continúe en el desempeño de su función».

Los tratadistas han discutido con gran amplitud las ventajas é inconvenientes de ambos sistemas constitucionales. Algunos escritores, norteamericanos, han defendido su Constitución con verdadero apasionamiento. Otros, ingleses, han respondido expresando esa admiración y aun veneración que el pueblo inglés profesa á sus máximas constitucionales. Pero en los tiempos modernos se han hecho muchos estudios críticos, animados de un espíritu sereno, que han dejado planteado el problema con suficiente claridad. Podemos citar á este propósito, entre otros trabajos relativos á dicha materia, los de Dicey y Bryce, en Inglaterra; los de Burgess y Wilson, en Norte América, y los de Boutmy, además de los ya clásicos de Tocqueville, en Francia.

Apoyados en dichos estudios, haremos algunas observaciones sobre esas cuatro notas, que según hemos dicho ya, distinguen principalmente á las Constituciones de ambos pueblos. Y de ese modo, completaremos las consideraciones expuestas sobre el significado de la soberanía de la ley en Inglaterra, y trataremos de algunos problemas de trascendencia tan grande, dentro del derecho constitucional.

Nos ocuparemos, en primer término, de la cuestión relativa á si las leyes constitucionales deben ser enmendadas por procedimientos ordinarios, como en Inglaterra, ó por especiales, como en Norte América; es decir, usando términos de Mr. Bryce (1), de si las Constituciones deben ser flexibles ó rígidas.

La rigidez que caracteriza á algunas Constituciones es efecto, según se dice, de la aspiración de los pueblos, á que las leyes tengan cierto carácter de permanencia y estabilidad. Pero la experiencia histórica nos demuestra que no siempre la rigidez de una ley, garantiza su permanencia. De un lado, vemos que la

---

(1) J. Bryce, *Studies in history and jurisprudence*, essay III.

Constitución rígida Norteamericana ha durado más de cien años. Pero de otra parte, observamos que las doce Constituciones perpetuas de Francia han durado diez años por término medio, y algunas de ellas han perecido violentamente. La Monarquía de Luis Felipe, fué destruída siete años después que Tocqueville descubrió que no había ningún organismo legal con poder para modificar los artículos de la Constitución. Y en un caso notorio, fué la rigidez de la Constitución la causa, ó por lo menos la excusa de una revolución. Nos referimos al golpe de Estado dado en 1851 por Luis Napoleón, quien trató de justificarlo diciendo que, mientras el pueblo francés deseaba la reelección de Presidente de la República, la rigidez de la Constitución imposibilitaba dicha reelección.

En cambio, la flexibilidad de la Constitución inglesa, además de no haber sido obstáculo para que ésta permaneciera inmutable durante siglos enteros, ha evitado grandes trastornos políticos en más de una ocasión. Quien estudie la historia del *bill* de Reforma de 1852, verá que el pueblo inglés llevó á cabo una verdadera revolución política, con la promulgación de una ley ordinaria.

Para resolver este problema es necesario tener en cuenta; de un lado, que las leyes constitucionales deben tener cierta estabilidad, y de otro, que como el derecho evoluciona constantemente, ó mejor dicho, vive, no se pueden poner trabas á su fuerza expansiva. «Los dos elementos (dice el Sr. Santamaría de Paredes), permanente y variable, que determinan la vida del Estado, han de reflejarse en su Constitución, mediante el cumplimiento de dos condiciones que ésta debe reunir, á saber: que sea *estable* y que contenga en sí misma el germen de su *variabilidad*. Si la Constitución no fuese estable, no expresaría la permanencia de la idea del Estado; y si fuese invariable, no podría reflejar el movimiento progresivo del espíritu público» (1).

La historias de las Constituciones francesas citadas, nos prue-

---

(1) Obra citada, pág. 395.

ba los inconvenientes de la excesiva rigidez constitucional. Y los mismos norteamericanos se lamentan de la falta de expansión de sus leyes constitucionales.

Por el contrario, se acusa á la Constitución inglesa de ser excesivamente flexible. Pero el genio político del pueblo inglés ha limitado esta flexibilidad, estableciendo la costumbre de que, para reformar la Constitución ó dictar cualquiera otra ley transcendental, se trate la cuestión primeramente en el Parlamento, para preparar la opinión pública, y se convoquen después nuevas elecciones para que la cuestión sea resuelta definitivamente por el nuevo Parlamento (1).

La segunda de las notas que, según decíamos antes, distinguen á la Constitución inglesa y á la norteamericana es que, mientras en Inglaterra hay un Parlamento Central con facultades legislativas ilimitadas, en los Estados Unidos hay un Parlamento Central y diversos Parlamentos locales, completamente independientes unos de otros, y sometidos todos á los artículos de la Constitución.

Entrar á discutir las ventajas de estos dos sistemas es plantear el problema del unitarismo y el federalismo, que en estos momentos atrae tanto la atención de los políticos ingleses.

---

(1) En los debates suscitados en el Parlamento con motivo del *Veto Bill*, el partido conservador se ha mostrado partidario de las constituciones rígidas, defendiendo con ese propósito la necesidad de limitar las facultades del Parlamento para resolver algunas cuestiones constitucionales como, entre otras, las relativas á la autonomía (*home rule*) de Irlanda, Escocia y Gales, la religión del Monarca y las reformas ulteriores de la Cámara de los Lores. Todos estos problemas, según el partido conservador, deben ser resueltos por el *referendum* de los electores, ó por lo menos, por un procedimiento legislativo más lento que el seguido hasta ahora por el Parlamento.

Por el contrario, el partido liberal ha defendido con gran entusiasmo la flexibilidad actual de la Constitución, y ha combatido, en consecuencia, el *referendum*, apoyándose en la necesidad de responder inmediatamente, rápidamente, á las aspiraciones nacionales, para que éstas se reflejen en la legislación. Las constituciones rígidas, según los liberales, son un obstáculo para los avances legislativos, por la facilidad con que se extingue el fuego del entusiasmo político.

Para estudiar esta cuestión es necesario tener presente, de igual modo que en todos los problemas de derecho público, las circunstancias históricas que concurren en cada pueblo.

La Federación, como su nombre lo indica, es el sistema adoptado por aquellos pueblos que, aun conservando vivo el amor á su personalidad, aspiran á formar una unidad.

En consecuencia, la forma federal es una combinación política, destinada á conciliar la unidad y potencia nacionales, con las personalidades de los pueblos que integran la nación. Y es claro que en todos aquellos países en que se den esas circunstancias, será ocioso hablar sobre el sistema que más les convenga.

Pero como hay partidos políticos que desean transformar los Estados Unitarios en federales, aunque no se den las circunstancias citadas, ó se oponen á que los Estados federales se centralicen, cuando las diferencias locales han sido fundidas en un vigoroso sentimiento nacional, cabe plantear el problema de las ventajas de ambos sistemas.

Gobierno federal es sinónimo de Gobierno débil, escribe Dicey (1). Y es que esa distribución constante de los poderes entre distintos órganos, conduce necesariamente al resultado de que ninguna autoridad pueda reunir toda la fuerza necesaria para actuar, en un caso apurado, con la rapidez y energía debidas.

Los Estados Unidos de Norte América han podido vivir seguros con esa forma de Gobierno, mientras no han tenido enemigos poderosos en la América ni se han visto seriamente amenazados por los Estados fuertes del otro continente. Pero las diferencias entre el Estado de California y el Japón, les han puesto bien de manifiesto los peligros que puede acarrearles su forma de Gobierno. Y en los tiempos presentes, en que el desenvolvimiento económico ha originado tales rivalidades entre los pueblos, ninguno de estos puede conservar su independencia ó su poderío si no dispone de grandes fuerzas que puedan ser utilizadas con gran rapidez.

---

(1) Obra citada, pág. 167.

Además, el particularismo local opone grandes obstáculos á los avances de la legislación. Las ideas nuevas, que señalan otras orientaciones á los pueblos y tienden á transformar las condiciones de su vida pública, triunfan más fácilmente en aquellas grandes Asambleas que, por hallarse constituídas de representantes de opiniones, costumbres, intereses y sentimientos diversos, están animadas de un espíritu amplio, dispuesto siempre á elevarse sobre toda clase de minucias locales. En cambio, dichas doctrinas hallarán casi siempre grandes obstáculos en las Cámaras locales, cuyos representantes, en su inmensa mayoría, están expuestos, por el ambiente en que viven, á no levantar la mirada á más altura que la de sus respectivos campanarios (1).

Así vemos que, aparte de la tendencia unificadora del derecho que en todos los pueblos domina y aun de la tendencia á hacer internacionales algunas ramas de la legislación, tales como las referentes á las condiciones del trabajo y á la asistencia social, la mayor parte de los pueblos federales marchan á pasos gigantescos hacia un régimen más unitario. Cada nueva revisión constitucional es en Suiza una nueva ley centralizadora. El Código civil, el Código de comercio y la legislación social de Alemania, son señales bien evidentes de su tendencia continua á la centralización. Las últimas leyes federales de la Australia y la nueva Constitución del Dominion del Cabo prueban el mismo hecho. Y la política del nuevo nacionalismo, predicada actualmente por Roosevelt en los estados Unidos, es otra prueba del terreno que en dicho pueblo van ganando las fuerzas centrípetas sobre las centrífugas, usando los términos de Mr. Bryce (2).

Cierto es que actualmente hay en Inglaterra un gran número de políticos defensores del establecimiento de un régimen federal. Mas esta doctrina significa un paso hacia el unitarismo.

Actualmente el Parlamento inglés no ejerce funciones sobre

---

(1) En la Constitución del Estado de Alabama hay un artículo destinado á regular el uso de los ascensores.

(2) J. Bryce, *Studies in history and jurisprudence*, essay iv.

las colonias principales. Y se trata de reorganizar á dicha Asamblea en forma que se halle constituida con representantes de todas las colonias, para que pueda entender con cierta competencia de todos los negocios imperiales.

Las consideraciones anteriores en nada se oponen, como es consiguiente, á cierta descentralización local que, más que á debilitar, tiende á robustecer el sentimiento nacional (1).

Estudiado ya el problema del unitarismo y el federalismo, poco tenemos que decir sobre la tercera diferencia que separa á los dos Estados que examinamos, y es que en Inglaterra no hay ningún tribunal que pueda anular las leyes dictadas por el Parlamento, y, en cambio, en los Estados Unidos, se halla organizado el Tribunal federal con atribuciones para declarar nulas, á instancia de parte, todas las leyes dictadas por el Congreso ó por las legislaturas locales que infrinjan algún artículo de la Constitución.

Es natural que en los Estados federales, traten los organismos locales de tomar las medidas necesarias para evitar las posibles extralimitaciones de las autoridades centrales; y á ese fin responde la organización de los llamados tribunales federales. Por el contrario, admitida la soberanía parlamentaria, no hay posibilidad de hablar de tribunales que puedan limitar sus facultades.

Pero, aun dentro de los Estados federales, aumentan cada día las censuras contra los tribunales federales, porque, aparte de que los magistrados no pueden sustraerse del espíritu de partido, las grandes facultades concedidas á dichos tribunales, han sido causa de que se generalice en Norte América la frase de que, por evitar «la tiranía parlamentaria, se ha caído en la tiranía de la toga».

Y, por último, la cuarta nota diferencial que señalábamos entre el Estado inglés y el norteamericano, es la relativa al imperio de la ley sobre el poder ejecutivo, que nos lleva á la tan debati-

---

(1) Burgess dice que la solución del problema federal es la de organizar el Estado sobre el principio de la unidad política y la descentralización local.

da materia de los Gobiernos parlamentarios y representativos, ó como los denomina Dicey, Gobiernos de poder ejecutivo parlamentario y Gobiernos de poder ejecutivo no parlamentario.

Según antes indicábamos, el sistema inglés, en armonía con el principio de la soberanía parlamentaria, se caracteriza: 1.º, porque el Gabinete es nombrado por el jefe de Estado, de acuerdo con el Parlamento; 2.º, porque los ministros quedan sometidos á la Cámara de los Comunes y dimiten cuando les falta su confianza.

Por su parte, el Gobierno americano se distingue: 1.º, porque el poder ejecutivo es completamente independiente del legislativo; y 2.º, porque, en consecuencia de ello, no asisten los ministros á las Cámaras ni dimiten por los votos de censura que éstas voten contra ellos.

La mayor parte de los tratadistas modernos se inclina á aceptar la forma parlamentaria, como la más perfecta y la que más se acomoda á las circunstancias de nuestra época.

En primer lugar, la forma presidencial puede originar una serie de conflictos de muy difícil resolución. El nombre del Presidente Jhonson va unido á una serie de luchas y otros sucesos que trastornaron la vida pública de los Estados Unidos. Por el contrario, en el sistema parlamentario no cabe ningún conflicto de esa naturaleza, porque si se hallan en pugna el Gabinete y el Parlamento, dimite aquél ó se convocan nuevas elecciones, resolviéndose, por lo tanto, inmediatamente sus diferencias con la intervención del poder armónico.

Además, el hecho de que el Gabinete dirija la vida del Parlamento, es causa de que la legislación tenga cierta unidad y cierto espíritu metódico que contrastan con el desorden y heterogeneidad de las leyes de los pueblos presidenciales. A esto hay que añadir que los Parlamentos de los Estados presidenciales se ven privados del concurso de los ministros que, por lo mismo que están encargados de ejecutar las leyes, son los que mejor deben estudiarlas y los que mejor deben conocer la actividad de la opinión pública.

Pero el Gobierno parlamentario no está tampoco libre de cen-

suras. La influencia que en él ejerce la oratoria, los extravíos á que conduce el espíritu de partido, las transacciones á que llegan las agrupaciones políticas para dominar en las Cámaras, son otros tantos cargos dirigidos contra el parlamentarismo. Hombres tan parlamentarios como Gladstone y Lord Rosebery se han lamentado amargamente de los defectos del sistema parlamentario. Mas, á pesar de ello, ambos reconocen que esta forma de Gobierno es, con sus imperfecciones, la más aceptable de todas.

Se ha dicho que el Gobierno parlamentario es obra del pueblo inglés, y el representativo del norteamericano. En realidad, el Gobierno inglés ha sido representativo durante muchos siglos. En toda la época de los Tudors, los ministros eran independientes del Parlamento. Pero con el curso de los tiempos y el cambio de las ideas se ha transformado el Gobierno en sentido parlamentario.

Esta misma transformación está operándose ya en los Estados Unidos, según lo hace notar Wilson (1), pues aunque los ministros no asistan á las Cámaras, se entienden con los presidentes de las Comisiones, y el efecto es el mismo que si asistieran personalmente á las sesiones de aquéllas. Además, la disciplina de los partidos yankees se va robusteciendo de tal modo, que coge en sus redes á todos los funcionarios públicos, desde el Presidente hasta el agente más modesto.

En los demás Gobiernos representativos, la evolución hacia el parlamentarismo es aún más rápida. En Alemania asisten los ministros á las sesiones de las Cámaras, y el canciller Caprivi dimitió por haberse puesto en pugna con la mayoría del Parlamento (2). Y en Suiza, los ministros son simples mandatarios de la Asamblea Federal.

Hay otras muchas diferencias entre la Constitución inglesa y la norteamericana, así como también muchas analogías.

---

(1) W. Wilson, El Gobierno Congresional.

(2) *La Revue de Droit Public et Science Politique* publicó en el tomo 27, año 1910, un artículo sobre la evolución del Imperio alemán en sentido parlamentario de J. Tambaro.

Pero por ahora nos basta con lo expuesto, porque no nos proponíamos otro objeto que el de expresar la forma en que la ley ejerce en Inglaterra su primacía sobre todos los elementos sociales, y las ventajas que reporta este sistema sobre todos los demás establecidos en los otros Estados.

La supremacía de la ley tiene además otro aspecto que no podemos olvidar.

Hay momentos en la historia de los pueblos en que los peligros á que se encuentran sometidos imponen la necesidad de suspender el reinado de la ley.

«La práctica seguida por los pueblos más libres de la tierra—ha dicho Montesquieu—, me hace creer que hay casos en que es preciso poner por un momento un velo sobre la libertad, á la manera como los antiguos cubrían en ciertas circunstancias las estatuas de sus dioses» (1).

La mayor parte de las Constituciones otorgan al Gobierno las facultades necesarias para que, cuando ocurran esos hechos graves á que alude el gran maestro del Derecho público, en ocasión en que las Cortes no se hallen reunidas, pueda suspender el reinado de la ley, es decir, las garantías constitucionales, por su sola voluntad, obligándose únicamente á dar cuenta de sus actos al Parlamento.

En Inglaterra es necesario para ello la promulgación de una ley. Si las Cámaras no están reunidas, el Gobierno carece de facultades para realizar un acto de tal naturaleza. Y así, todas las veces que en Inglaterra han sido suspendidas las garantías, se ha dictado una ley.

De modo que hasta la suspensión del reinado de la ley se lleva á cabo por mandato de la ley misma, siendo, por lo tanto, una nueva manifestación del reinado de la ley.

Merece también consignarse que estas leyes relativas á la suspensión del *Habeas Corpus*, tienen la duración máxima de un año, y sólo pueden ser prorrogadas por el mismo Parlamento.

---

(1) Montesquieu, *L'esprit des lois*, libro 12, cap. 19.

## CAPÍTULO V

### **Garantías del reinado de la ley.**

El fracaso del candoroso liberalismo clásico, puso de manifiesto la ineficacia de las garantías legales, cuando no se apoyan en la disposición del pueblo á cumplir las leyes.

Los revolucionarios franceses pensaban que bastaba con proclamar un principio y establecer algunas instituciones en su defensa, para que su cumplimiento quedara asegurado; y sin embargo, nunca estuvieron más inseguros los derechos individuales que en la época de esos mismos revolucionarios, que tan pomposamente los proclamaron y de tales garantías legales los rodearon.

La primera garantía de una ley, como indicábamos en el prólogo de este trabajo, es la adhesión que le prestan los súbditos; y así, los ingleses consideran como la primera garantía de sus leyes, la vigilancia constante con que el pueblo observa su cumplimiento y la diligencia con que defiende sus derechos y rechaza los ataques de que éstos pueden ser víctimas.

Pero si las garantías legales no bastan para asegurar un derecho, sirven, sin embargo, para que un pueblo dispuesto á defenderlo, tenga medios de evitar los ataques que contra aquél se dirijan, ó por lo menos de repararlos, exigiendo las responsabilidades consiguientes.

Las garantías que con este objeto ofrece la Constitución inglesa á sus súbditos, son de dos clases: unas generales para todas las leyes, otras especiales para algunos derechos.

Las primeras son esos dos principios que sirven de base á la Constitución inglesa: la Unidad de Fueros, y la Responsabilidad de los funcionarios públicos.

Las segundas son las instituciones encaminadas á asegurar especialmente el ejercicio de los derechos individuales.

Las estudiaremos por el orden en que las hemos citado:

#### LA UNIDAD DE FUEROS

Este principio se interpreta en Inglaterra en el sentido de que los ciudadanos ingleses sólo pueden ser juzgados por los tribunales ordinarios.

La organización del Ejército ha impuesto una limitación á este principio con las leyes de justicia militar; pero éstas sólo se aplican á los militares, y cuando cometan delitos militares. Los delitos ordinarios cometidos por los militares quedan sujetos á los tribunales ordinarios. Y además, se respeta el principio de la superioridad de la jurisdicción ordinaria sobre las demás jurisdicciones, debiendo, en consecuencia, allanarse éstas á las competencias que aquélla entable.

Antes hemos dicho que en los momentos de peligro podía suspenderse el *Habeas Corpus*; pero esta suspensión nunca alcanza los efectos de la que en el continente se denomina Ley marcial.

En España y en otras naciones, una vez dictada la Ley marcial, si las autoridades militares lo estiman oportuno, cesan de funcionar los tribunales ordinarios, y quedan los presuntos delincuentes sometidos á los Consejos de guerra. Y á esto debe añadirse que, en cualquier momento, todo ciudadano extraño al Ejército que cometa algún atentado contra éste, queda también sometido al Consejo de guerra.

En Inglaterra no ocurre nada de esto. Perturbado el orden público y reclamado el auxilio del ejército por la autoridad ordinaria, puede la tropa disparar contra los revoltosos, y, en consecuencia, matarlos. Pero no puede juzgarlos.

La historia inglesa nos presenta un caso muy elocuente, que ha sentado doctrina sobre esta materia. El año 1798, un insurrecto irlandés, llamado Wolfe Tone, se unió á los franceses, que tra-

taban de invadir el territorio irlandés. Capturado por la escuadra inglesa el buque de guerra francés, en el que iba de oficial el citado irlandés, fué éste sometido inmediatamente á un Consejo de guerra. Y teniendo en cuenta que se había alzado en armas contra su patria, y había atacado al Ejército, fué condenado á la pena de muerte, como traidor. Wolfe Tone era oficial insurrecto, pero nunca había sido oficial del Ejército inglés. Y alegando que las leyes militares sólo tienen jurisdicción personal, y él no era militar inglés, entabló una acción de *Habeas Corpus*, pidiendo la inhibición del tribunal militar, por incompetente. Y el mismo día en que iba á ser ahorcado por traidor, el tribunal irlandés del Banco del Rey (*Iris King's Bench*) reclamó al preso, declarando que las leyes militares son sólo aplicables á los militares ingleses.

«Cuando se recuerda—escribe Dicey—que el delito de Wolfe Tone estaba demostrado, Irlanda se hallaba amenazada de una gran revolución, y el tribunal del Banco se componía de magistrados ingleses que detestaban á los separatistas, puede admitirse que no cabe una demostración más espléndida de la supremacía de la ley ordinaria, que la protección dispensada por el tribunal del Banco al citado insurrecto» (1).

La suspensión de las garantías, que, según hemos dicho ya, sólo puede decretarse por medio de una ley, significa que las autoridades tienen facultades para detener sospechosos, expulsar extranjeros y prohibir todo género de reuniones públicas.

Pero aparte de la responsabilidad que las autoridades contraen al ejecutar tales actos, y de la que nos ocuparemos más adelante, los ciudadanos ingleses que no pertenecen al Ejército activo, son juzgados por los tribunales ordinarios.

La ley de suspensión del *Habeas Corpus* en Irlanda, del año 1881, que es la que más facultades ha otorgado al Poder ejecutivo, le concedió el derecho de aplazar la substanciación de los procesos, dentro del tiempo en que estuviera vigente la ley, y

---

(1) Dicey. Obra citada, pág. 290.

encargar á los tribunales de derecho que entendieran en los asuntos que ordinariamente estaban sometidos al Jurado. Pero como vemos, el fallo de los juicios quedaba sometido á los tribunales ordinarios.

### Responsabilidades de los funcionarios públicos.

Todas las Constituciones han reconocido el principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos, por todos los actos que ejecuten.

Pero la legislación inglesa ofrece cierta peculiaridad, por la forma en que puede exigirse la responsabilidad á los funcionarios administrativos, cuando actúan en lo que se llama la vía de autoridad, y por la responsabilidad civil á que se hallan sujetos por los actos que cometan en la denominada vía de gestión.

En lo que se refiere á la vía de autoridad, los funcionarios administrativos disfrutan en todos los Estados, con excepción de Inglaterra, de ciertas facultades *discrecionales*, que en armonía con su nombre, pueden usar, sin exponerse á incurrir en responsabilidad alguna.

Así vemos que la mayor parte de los tratadistas españoles, franceses y alemanes, dividen la potestad imperativa ó de mando, en *discrecional* y *reglada*, «según que al dictar sus disposiciones la Administración pública pueda obrar libremente ó haya de sujetarse á límites ó requisitos, previamente determinados por la ley, un reglamento ó un contrato».

El Sr. Santamaría de Paredes, recogiendo la opinión dominante en la mayor parte de Europa, añade las siguientes observaciones:

«La autonomía de la Administración, como de todo Poder público, en el cumplimiento de su misión respectiva, la imposibilidad de prever sucesos y necesidades que surgen con múltiples y variadas circunstancias, y la responsabilidad de los órganos administrativos si no atienden estas necesidades en el grado y forma como se presentan, hacen que la potestad de mando deba

estimarse, por regla general, como discrecional, en tanto no aparezca limitada expresamente: sólo así podrán las autoridades obrar con la oportunidad, la prudencia, la rapidez ó la energía que la apreciación del caso les aconseje como más conveniente, según el conocimiento que tienen de las personas, tiempos, lugares y demás circunstancias » (1).

En Inglaterra no existen dichas facultades discrecionales porque aunque es cierto que las autoridades administrativas tienen algunas facultades, cuyo ejercicio no se halla regulado expresamente por la ley, impera en cambio el principio jurídico de que sólo pueden ejercitarlas en el tiempo y en el grado *que la necesidad del caso lo requiera*, quedando la interpetración de esta máxima á cargo de los tribunales ordinarios.

En consecuencia, todo ciudadano tiene derecho á querellarse ante los tribunales, contra los actos que ejecuten las autoridades en uso de facultades cuyo ejercicio no se halla regulado expresamente por las leyes, siempre que estime que no estaban justificados por la *necesidad del caso*.

Para aclarar estas consideraciones, citaremos algunos hechos. La ley de suspensión del *Habeas Corpus* de 1881, otorgó á las autoridades irlandesas facultades para detener sospechosos y expulsar extranjeros. En uso de sus atribuciones, el Secretario ó Virrey de Irlanda, ordenó la detención de muchos individuos.

Supongamos que cualquiera de los detenidos hubiera pensado que la orden de su detención fué motivada por el odio personal que le profesaba el Ministro, y que pudiera probar que su conducta fué siempre tan correcta, que no podía excitar las sospechas de una persona seria.

En ese caso, al ser revocada la ley de suspensión del *Habeas Corpus*, el detenido en cuestión pudo querellarse ante el Tribunal competente, contra el funcionario citado.

Por el contrario, en caso análogo, el detenido carecería de

---

(1) Véase Santamaría de Paredes, *Curso de Derecho Administrativo*, 6.<sup>a</sup> edición, pág. 62.

acción en los demás Estados europeos, para querellarse contra el funcionario administrativo que ordenó su detención.

Pongamos otro ejemplo: supongamos que estalla un motín en cualquier población inglesa, y las autoridades se ven obligadas á disparar sobre los revoltosos para restaurar el orden público. En ese caso, las víctimas ó sus familias tienen acción para querellarse ante los tribunales, contra las autoridades que hicieron uso de las armas y causaron algunas víctimas.

Las autoridades, entonces, deben demostrar que la *necesidad del caso* les obligó á tomar aquellas medidas enérgicas. Y los tribunales de justicia, en vista de las pruebas aportadas al juicio, deciden si la necesidad del caso justificó ó no las medidas de la autoridad y, en consecuencia, si debe esta quedar sujeta ó no á responsabilidad penal.

En cambio, en los demás Estados europeos las autoridades gozan de hecho de cierta inmunidad, por todos los actos que realicen en iguales circunstancias.

El principio de la responsabilidad es, además, tan enérgico en Inglaterra, que no sólo alcanza á las autoridades superiores, sino también á los agentes que obren en cumplimiento de órdenes superiores.

Es máxima de la Jurisprudencia inglesa, que la obediencia á las órdenes de un superior, no excusa del cumplimiento de la ley. Y, por ello, si una autoridad ordena á sus agentes cometer un acto ilegal, serán éstos responsables de lo que hagan.

Cuando se trata de una conspiración ó una revolución, ó cualquier otro acto cuya ilegalidad es patente, la responsabilidad de los agentes es evidente.

Nadie duda que aunque un soldado se subleve porque le ordenó un oficial, incurre en responsabilidad penal.

Pero pueden acaecer hechos en los que no se vea claramente si la orden del superior es legal ó ilegal.

A este propósito, cita Dicey el siguiente caso (1): «Un oficial

---

(1) Dicey, Obra citada, pág. 300.

ordena á su fuerza disparar contra una multitud que, en su opinión, no puede ser disuelta sin hacer uso de las armas. Resulta que en materia de hecho, la cantidad de fuerza que él desea emplear es excesiva, y podía ser mantenido el orden con la sola amenaza de que sería usada la fuerza. En consecuencia, la orden de disparar no es en sí misma legal, y el oficial que la dió, no puede justificarla, siendo así responsable criminalmente de la muerte de cualquier persona, ocasionada por el disparo de las armas de fuego» (1). ¿Cuál es, desde un punto de vista legal, el deber del soldado?

Si dispara incurre en la misma responsabilidad penal que su jefe. Si no dispara, comete un delito de desobediencia á su superior, que puede ser castigado por éste en el acto, incluso matándole.

Justice Stephen, comentando estos conflictos, escribe en su historia de las leyes penales inglesas: «El inconveniente de que estén los soldados sujetos á las dos jurisdicciones, es una consecuencia inevitable de la doble necesidad de preservar de una parte la supremacía de la ley, y de la otra la disciplina del Ejército» (2).

En la práctica se ha resuelto este conflicto, ordenando el Lord Canciller ó el Secretario del Interior, en uso de sus facultades graciosas, que se suspenda todo procedimiento seguido contra los soldados, y se tramite solamente el seguido contra el jefe que los mandaba. Pero el principio de la responsabilidad queda en pie y el conflicto jurídico de que hablamos continúa planteado en el orden legal.

Del mismo modo, cuando en las épocas de suspensión de garantías, las autoridades usan con prudencia las facultades extraordinarias que la ley les otorga, el Parlamento vota un *bill* de indemnidad equivalente á una amnistía completa por todos los

---

(1) Dicey. Obra citada, pág. 300.

(2) Stephen, *Hist. criminal law of England*, com. 1, pág. 205 (citado por Dicey.)

actos ilegales que las autoridades ó sus agentes hayan podido realizar al amparo de la suspensión del *Habeas Corpus*.

La legislación inglesa ofrece también, según queda dicho, la peculiaridad de hacer responsables civilmente á los funcionarios administrativos de los actos que ejecuten en la vía de gestión.

En España y Francia, cuando un Ministro, un Gobernador ó un Prefecto dictan una orden que está en pugna con las disposiciones de una ley, el particular perjudicado tiene recursos, no contra el funcionario autor de la orden ilegal, sino contra la Administración, y sólo puede aspirar á la nulidad del acto ilegal.

En Inglaterra, el individuo perjudicado dirige la acción en los casos citados contra el funcionario autor de la orden ilegal, teniendo derecho á exigirle la correspondiente indemnización de perjuicios.

Entre otros muchos, podemos citar el siguiente caso estudiado por Dicey. El año 1897, algunos funcionarios, obrando en virtud de órdenes precisas de los Lores del Almirantazgo, ocuparon unos terrenos en la creencia de que pertenecían á la Corona. Un particular se opuso alegando que le pertenecían. Y llevado el asunto ante los Tribunales, fallaron éstos en favor del particular, condenando á los funcionarios citados á que abonaran á éste, de sus peculios personales, la correspondiente indemnización de perjuicios (1).

Por consiguiente, en España y Francia, la acción del particular perjudicado va dirigida contra el acto administrativo, y en Inglaterra contra la persona del funcionario administrativo. En España, contra la Real orden ó Real decreto. En Inglaterra, contra el Ministro que la dictó.

A las garantías citadas sirven de complemento las disposiciones legales que someten los actos de los funcionarios administrativos al conocimiento de los tribunales ordinarios.

Por ello, cuando un particular desea querellarse contra cualquier funcionario administrativo, se dirige á los tribunales comunes.

---

(1) *Raleigh v. Goschen* (1898), cap. 73.

Así, por ejemplo, si un jefe del Ejército emplea en la represión de un desorden público, medidas que no están justificadas por la necesidad del caso, los individuos perjudicados pueden querrellarse contra él ante los tribunales comunes.

Lo mismo sucede cuando un particular haya sido perjudicado por un Real decreto ó una orden gubernativa ilegales. No existen, por lo tanto, ni los tribunales administrativos franceses, ni los tribunales contencioso-administrativos de España. Y además, las causas ó pleitos que se substancien por conflictos surgidos entre los funcionarios administrativos y los particulares, se ajustan al mismo procedimiento de las causas y pleitos ordinarios (1).

El hecho de que los conflictos entre la Administración y los particulares se ventilen ante los tribunales comunes, y el de que los particulares se dirijan no contra el acto administrativo ilegal, sino contra el funcionario que lo realizó, han sido causa de que algunos escritores ingleses digan que en Inglaterra no existe el Derecho administrativo.

Esta afirmación es análoga á la de aquellos tratadistas que niegan la existencia del derecho constitucional en los pueblos que no lo hayan promulgado en forma de Código.

Si el Derecho administrativo se refiere á la organización y funciones del Poder ejecutivo, existe en Inglaterra como en todos los demás Estados. Pero es cierto también, según se desprende de las consideraciones anteriores, que este derecho se diferencia profundamente del desenvuelto en las naciones del continente.

En estas, el Derecho administrativo se funda en la independencia del Poder ejecutivo y del Poder judicial, y en la teoría del acto administrativo. En Inglaterra se apoya en el principio de la responsabilidad personal de los funcionarios por los actos que

---

(1) Sin embargo, tienen una particularidad estos juicios. Y es que para armonizar el principio de la responsabilidad de los funcionarios, con la doctrina clásica que los considera como mandatarios de la Corona, inviolable por naturaleza, el particular querellante dirige á la Corona una *petition of right*, á la que contesta la Corona con un *fiat jus*. Y comienza el pleito ó causa.

realicen, y en el de la competencia de los tribunales ordinarios para resolver los conflictos provocados entre la Administración y los particulares.

Estos dos rasgos característicos del Derecho administrativo inglés, han sido objeto de estudios muy interesantes por Dicey, tantas veces citado, y por el profesor de Toulouse, M. Hauriou (1).

A. V. Dicey, defendiendo el sistema de la responsabilidad personal, dice que asegura con sólidas garantías la libertad individual de los nacionales y extranjeros, y responde al hecho de que la nación inglesa teme más las arbitrariedades de los gobernantes que las demasías del pueblo.

Hauriou, en cambio, hace notar que si se estableciera en Francia el sistema inglés, los recursos personales contra los funcionarios, tomarían el aspecto de represalias políticas. Y examinando las ventajas del sistema francés, dice que sobre el terreno neutral del acto administrativo, han desaparecido todos los amores propios y susceptibilidades.

Los funcionarios, tranquilos porque se combatía no á sus personas sino á sus actos, han dejado que se desenvuelvan fácilmente los recursos contra la Administración. Además, las sentencias de los tribunales administrativos, han contribuído á que se forme un verdadero derecho de equidad.

Y concluye su estudio comparado de ambos sistemas de Derecho administrativo, expresando la idea de que quizás las diferencias existentes entre ellos, se ajustan á las diferencias de carácter y temperamento que distinguen á los pueblos en que respectivamente se hallan implantados.

M. Hauriou se muestra también partidario para Francia de los tribunales administrativos, que de tal modo han desenvuelto un derecho basado sobre los principios de la equidad. Por su parte, Dicey, después de recordar que en la época de los Tudors dominaba en Inglaterra una tendencia hacia el estableci-

---

(1) M. Hauriou, *Precis de droit administratif*, 8.<sup>a</sup> edición, cap. I.

miento de tribunales administrativos, defiende el sistema actual, pensando que la independencia, cultura, prestigio y tradición de justicia que adornan á los tribunales ordinarios ingleses, son causa de que sus actos vayan rodeados de una autoridad, que es muy difícil lograra alcanzar un nuevo tribunal administrativo (1).

---

(1) Dicey. Obra citada, pág. 324.

## CAPÍTULO VI

### Garantías de la libertad individual.

Además de las garantías generales ya citadas, gozan de ciertas garantías especiales los derechos que integran la libertad individual.

El pueblo inglés ha sido siempre un celoso defensor de los derechos individuales. A pesar de no haberlos proclamado nunca con la pompa y ruido de los franceses, los ha considerado en todas las épocas de la historia como una condición tan necesaria para su vida, que las dos revoluciones inglesas fueron motivadas principalmente por el temor de que desapareciera su libertad individual.

Debemos consignar, sin embargo, en aras á la verdad, que los ingleses no han incluido hasta época bien reciente entre los derechos individuales, el de la libertad religiosa. Pero últimamente, se guardan á los católicos atenciones que les compensan de las persecuciones sufridas en épocas anteriores.

Las leyes llamadas del *Habeas Corpus*, contienen las garantías que aseguran la libertad personal. El procedimiento que en virtud de estas leyes se sigue, es muy análogo al de los fueros de manifestación del antiguo Reino de Aragón.

Cualquier persona detenida, ó cualquier vecino en nombre de ella, tienen derecho, en el caso de que estimen ilegal la detención, á presentar una acción ante el Tribunal superior de la región, reclamando la libertad personal.

El Tribunal dicta entonces un *writ*, pidiendo al alcaide de la cárcel ó á quien haya apresado á la persona á que se refiere la denuncia, que le sea ésta entregada en el acto, juntamente con una relación del motivo por que fué detenida, y del día en que se realizó la detención.

En realidad, la mayor parte de las disposiciones del *Habeas Corpus* sólo tienen un valor histórico, porque todos los Códigos penales vigentes proporcionan medios para evitar las detenciones ilegales.

Pero contienen también cierta limitación de las facultades del Poder ejecutivo, que no existe en ningún otro país. En la mayor parte de los pueblos europeos, los Gobiernos tienen facultades para detener y expulsar por razones administrativas á los extranjeros sospechosos.

En Inglaterra carecen en absoluto de esas facultades. Supongamos, por ejemplo, que llega á Londres un grupo de anarquistas, y la policía tiene noticias de que vienen con el fin de perpetrar un atentado contra el Parlamento. La policía puede tomar las medidas necesarias para prevenir el atentado. Pero no puede detenerlos. Y si los detiene, los anarquistas tienen derecho á ejercitar la acción del *Habeas Corpus*.

Hasta épocas muy recientes, los ingleses se han opuesto á la extradición de los delincuentes extranjeros. Y actualmente, después de haber celebrado diversos tratados de extradición, se reconoce á las personas reclamadas por los tribunales de otros países, la acción de *Habeas Corpus*, para que se examine si están dentro de los estrictos términos del tratado de extradición.

El *Habeas Corpus* puede también entablarse cuando una persona es juzgada por un tribunal incompetente ó condenada ilegalmente.

Otro de los derechos garantidos es el de la libertad de imprenta. En tiempos antiguos, cuando los reyes se creían responsables de las ideas de sus súbditos, ejercían la censura previa sobre todas las publicaciones. Pero desde que se suprimió la Cámara Estrellada que ejercía funciones de censor, existe la más absoluta libertad de imprenta.

Bajo ningún pretexto pueden oponerse las autoridades á que circule un impreso que no haya sido condenado por los tribunales. Las autoridades pueden denunciar á los tribunales todas las publicaciones. Pero carecen de facultades para evitar su repartición.

En cambio, las leyes de imprenta son muy rigurosas. En primer término, se considera como libelo toda publicación que tienda á hacer circular un hecho incierto que pueda perjudicar el carácter, la reputación ó los intereses de una persona ó institución.

Por consiguiente, es libelista no sólo el que injuria á una persona, sino también quien haga circular esa injuria.

Pongamos algunos casos para mayor claridad: Supongamos que A publica que B ha dicho que un establecimiento comercial lleva mal sus negocios. El citado establecimiento lleva á A ante los tribunales y si no prueba que es cierto su aserto, será condenado como libelista, aunque pruebe que B dijo lo que se le atribuía.

Cabe aún otro caso que parecería bien extraño en nuestro país.

Supongamos que un diputado pronuncia en el Parlamento palabras injuriosas contra las instituciones ó contra una persona cualquiera. Y supongamos que al día siguiente es publicado su discurso por la prensa.

El diputado, en virtud de la inmunidad parlamentaria, no puede ser perseguido por los tribunales. Pero en cambio, todos los periódicos que hayan publicado su discurso, serán condenados con la pena que hubiera correspondido al diputado, si no hubiera estado resguardado en la inmunidad parlamentaria.

La ley de los libelos condena además toda publicación de hechos ciertos, pero que tienda á deshonrar á un individuo sin beneficio para la colectividad.

Y, por último, condena las publicaciones de carácter sedicioso, que son todas aquellas que tiendan á excitar *desafección* (menos que odio) contra el Rey, la Iglesia establecida, el Gobierno y las instituciones públicas.

Así, en Inglaterra cabe criticarlo todo, pero siempre que se trate de reformar las instituciones por medios legales. El solo anuncio, no ya de una revolución, sino de una perturbación cualquiera, es condenado enérgicamente por la ley. Cabe discutir teológicamente ó filosóficamente las doctrinas de la Iglesia. Pero

no en términos ofensivos. Cabe señalar las infracciones legales en que incurre una sentencia. Pero no se pueden criticar los actos de un Tribunal, cuando éste no se haya extralimitado en sus funciones.

La libertad de imprenta tiene, además, la garantía de que los delitos cometidos por ese medio serán siempre sometidos al tribunal del Jurado. Y por eso se ha dicho que la libertad de imprenta en Inglaterra, es el derecho de publicar todo aquello que no repugne á la conciencia de doce honrados comerciantes.

Otro de los derechos garantidos especialmente es el de asociación. Pero la importancia especial que esta materia tiene y la complejidad de las disposiciones á ella referentes, nos induce á tratarla separadamente en un apéndice, para dedicarla la atención que se merece, sin romper las proporciones del plan que preside á este trabajo.

Son dignas también de especial mención, las garantías que rodean al derecho de reunirse públicamente y al de emitir oralmente el pensamiento, es decir, al derecho de celebrar manifestaciones, mítins y demás reuniones públicas.

En Inglaterra impera el principio de que son permitidos todos los mítins, manifestaciones y demás reuniones públicas convocados para fines lícitos. Las personas que aspiran á organizar cualquier acto de esa naturaleza sólo tienen la obligación de comunicar sus propósitos á la autoridad é indicarle la hora y sitio en que será celebrado.

La autoridad podrá tomar las medidas necesarias para regular la circulación pública. Y así, cuando dos agrupaciones distintas pretendan manifestarse en el mismo día, la autoridad puede señalarles horas distintas si desean atravesar las mismas calles, ó calles distintas si quieren reunirse á la misma hora.

Pero la autoridad no puede impedir la realización de una manifestación ó un mitin al aire libre, convocados para fines lícitos, bajo ningún pretexto, ni aun en nombre del orden público.

Pondremos algunos ejemplos para aclarar más estas consideraciones.

Supongamos que los católicos de Londres acuerdan celebrar una manifestación, y que enterados de ello los protestantes, anuncian que si la manifestación se celebra, atacarán á los católicos. ¿Tiene, en este caso, la autoridad gubernativa facultades para suspender la manifestación en nombre del orden público? Los tribunales de justicia han dispuesto que no.

Este caso se dió en Londonderry, pueblo de Irlanda. En ocasión en que estaban muy excitados los ánimos, por ciertas diferencias surgidas entre los protestantes y los católicos, anunciaron éstos la celebración de una manifestación. Enterados de ello los protestantes, amenazaron con atacar violentamente á los manifestantes.

La autoridad, viendo que los protestantes iban á cumplir sus amenazas, y, en consecuencia, podía peligrar el orden público, dispuso suspender la manifestación. Un grupo de católicos, alegando que la autoridad no puede prohibir el ejercicio de un derecho, intentó celebrar la manifestación. Los agentes de la autoridad se opusieron á su intento y detuvieron á los manifestantes más caracterizados, considerándolos como autores del delito de desobediencia á la autoridad. Llevado el asunto ante los tribunales de justicia, absolvieron éstos á los manifestantes, declarando que en ningún caso puede suspender la autoridad gubernativa una manifestación organizada para fines lícitos. Esta sentencia es conocida en la Jurisprudencia inglesa con el nombre del juicio Beatty.

En virtud de la doctrina sustentada en dicha sentencia, la misión de la autoridad en esos casos es la de tomar todas las medidas que puedan impedir el choque de ambos grupos hostiles, pero no la de prohibir la manifestación.

Pero si á pesar de sus medidas, ocurre un choque y se altera el orden, entonces puede ya la autoridad disolver la manifestación, si estima que no hay otro medio de restaurar el orden. Y aun en esta ocasión, tiene que demostrar la *necesidad del caso*. Por lo que, si los manifestantes opinan que no hubo necesidad de disolverlos para mantener el orden, pueden entablar una

acción contra la autoridad gubernativa ante los tribunales de justicia.

Del mismo modo, cuando los manifestantes cometen algún delito ó se presentan armados sin la licencia necesaria, pueden ser disueltos por la autoridad.

La misma doctrina se aplica á los mítins al aire libre. La autoridad no puede impedir su celebración. Sin embargo, en cuanto el orador comete un delito, injuriando á las instituciones, á los funcionarios públicos ó á cualquiera persona del auditorio, se considera al mitin ilegal y puede ser disuelto inmediatamente.

Por consiguiente, la misión del Estado no es prevenir, sino castigar el delito. Esta doctrina practicada en Inglaterra ha suscitado muy diversos comentarios. Los ingleses contestan que sólo limitando de este modo las facultades discrecionales del poder ejecutivo, puede quedar suficientemente garantida la libertad individual.

## CAPÍTULO VII

### **Garantías de la ley contra el poder legislativo.**

En las páginas anteriores hemos estudiado las garantías que defienden el reinado de la ley de las posibles arbitrariedades del poder ejecutivo. Pero puede también darse el caso de que un derecho adquirido á la sombra de una ley sea anulado por una ley posterior. Y los tratadistas han planteado el problema de si cabe defender el derecho alcanzado al amparo de una ley contra los ataques de otra ley, es decir, de si tiene garantías el individuo, frente al poder legislativo.

En la primera parte de este trabajo, vimos que, á diferencia de los Estados Unidos, donde el Tribunal Federal puede, á instancia de parte, declarar la anticonstitucionalidad de una ley dictada por el Congreso, no hay en Inglaterra un organismo que tenga facultades para anular los actos del Parlamento.

Por consiguiente, podemos repetir que los tribunales de justicia carecen de facultades para anular las leyes, y éstas quedarán vigentes en tanto no sean anuladas por el mismo Parlamento.

Sin embargo, aun admitido este principio, se presenta la cuestión de si un ciudadano perjudicado por una ley, puede reclamar ante los tribunales no su nulidad, pero sí una indemnización por los perjuicios que ella le haya causado.

Para el estudio de este punto, debemos tener en cuenta que los derechos de un particular pueden ser anulados ó limitados por la ley, atendiendo á dos clases de motivos.

Así algunas veces, el legislador prohíbe la realización de ciertos actos permitidos anteriormente, porque los considera ilícitos, contrarios á los principios generales del derecho, y en cambio

otras prohíbe la realización de ciertos actos, no porque le parezcan contrarios á los principios generales del derecho, sino porque aspira á que el Estado ejerza en beneficio de la colectividad, el monopolio de ciertos servicios.

Por ejemplo: una ley que castigara la publicación de obras inmorales, ó prohibiera el uso de procedimientos industriales perniciosos para la salud, se apoyaría en la primera clase de motivos. Y es evidente que en este caso la ley tiene cierto carácter penal, y en consecuencia no debe ni puede ejercitar acción alguna contra ella el individuo que resultara perjudicado con su cumplimiento.

Pero no sucede lo mismo con las leyes inspiradas en la segunda clase de motivos.

Para mayor claridad, pondremos también un ejemplo:

Hasta el año 1909, las oficinas de colocación ó Bolsas de Trabajo se hallaban en Inglaterra en manos de empresas privadas.

En la fecha citada, estimando el Parlamento que la organización de un servicio nacional y gratuito de Bolsas de Trabajo, favorecería el desenvolvimiento industrial y bienestar de las clases trabajadoras, dictó una ley otorgando facultades al Gobierno para la organización de dicho servicio.

A consecuencia de esta ley, las empresas privadas que explotaban el servicio de Bolsas de Trabajo, se vieron obligadas á abandonar el negocio, sufriendo con ello algunos perjuicios más ó menos grandes.

¿Debía, en el caso referido abonar el Estado, una indemnización á las empresas perjudicadas?

La contestación afirmativa á esta pregunta se impone desde el primer momento, porque la ley limitó los derechos de las empresas privadas, no fundándose en que los actos por ellas realizados eran ilícitos, sino en que el interés colectivo imponía esa limitación para mejorar el funcionamiento de un servicio de utilidad pública.

Y parece lógico, dadas estas circunstancias, que el patrimonio colectivo, beneficiado con la limitación impuesta á los

derechos del particular, indemnizara á éste los perjuicios sufridos por su causa.

Entendiéndolo así el Parlamento, indemnizó á las empresas privadas.

Pero suponiendo que nada hubiera dicho la ley respecto á la indemnización debida á los particulares perjudicados, ¿tenían éstos acción para reclamarla ante los tribunales?

El caso no se ha presentado aún en Inglaterra, bien sea porque el Parlamento es siempre muy respetuoso con los derechos de los particulares, ó porque los particulares no se han atrevido á entablar una de esas acciones.

Los tratadistas, cuando se refieren á esta clase de asuntos, parecen inclinarse á la doctrina de que el particular perjudicado en uno de esos casos, sólo puede ejercitar el derecho de petición ante el mismo Parlamento.

Pero recientemente se ha publicado en Francia una obra del distinguido profesor de Burdeos, L. Duguit, en la que defiende muy razonadamente la doctrina de que los particulares perjudicados por una ley, pueden reclamar al Estado ante los Tribunales de justicia la correspondiente indemnización de perjuicios.

El interés que encierra dicho estudio nos impulsa á insertar algunos de sus pasajes más importantes (1):

«¿Pueden los tribunales reconocer el derecho á una indemnización á los particulares perjudicados especialmente por la aplicación individual de una ley, cuando el legislador no haya estatuído nada sobre este punto?»

«Es evidente que esta cuestión no puede plantearse, cuando se trate de una ley que prohíba un acto como contrario al derecho. Verbigracia, las leyes prohibitivas de la fabricación y venta del albayalde y el ajenjo.

Por el contrario, se presenta la cuestión y con gran fuerza en el caso de una ley que monopoliza en interés del servicio público una actividad lícita, libre hasta entonces.»

---

(1) L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 1911, pág. 160.

«La mayor parte de los autores están acordes en dar una solución negativa, fundándose en la idea de que el Parlamento es soberano, y en consecuencia no se pueden criticar ante ninguna jurisdicción las decisiones que tome».

«Mas á pesar del parecer de estas autoridades, estimamos nosotros que se debe pagar una indemnización en la hipótesis planteada, y los tribunales son competentes para entender en dicho asunto».

«Para ver el fundamento de nuestra opinión, basta con fijarse en que si la disposición que establece un monopolio fuera dictada, no por el Parlamento, sino por el Gobierno, en forma de reglamento, nadie negaría el derecho á la indemnización, ni la competencia del Consejo de Estado para conocer en dicha cuestión» (1).

«Y como el acto reglamentario y el acto legislativo tienen una naturaleza interna idéntica, si la aplicación del uno puede acarrear cierta responsabilidad, debe pasar lo mismo con la del otro».

«La única diferencia en estos dos actos es la que se establece por la diferente naturaleza de los órganos de donde emanan. Y en realidad, los autores aludidos, sólo se apoyan en la idea de que el Parlamento es soberano, que nosotros hemos empezado por combatir».

«Además, al permitir á los tribunales que admitan demandas de indemnización fundadas en los perjuicios ocasionados por la aplicación individual de una ley, no se les reconoce el poder de criticar la obra del legislador. La cuestión planteada ante ellos, no es la de saber si la ley viola ó no el derecho, el derecho superior al legislador; la cuestión es de saber si la aplicación individual de la ley, causa ó no, en aras del interés colectivo, un perjuicio grave á un individuo determinado. El Tribunal juzgará solo esta cuestión. No se puede invocar por vía de acción ni por vía de excepción la ilegalidad de una ley formal, porque emana

---

(1) Se refiere á las sentencias que sin anular un reglamento conceden una indemnización á los individuos perjudicados.

de un órgano cuyas decisiones no pueden ser criticadas ante ningún Tribunal. Pero la acción de responsabilidad es algo diferente: implica el respeto y la aceptación de la ley, y tiende solamente á poner á cargo del patrimonio colectivo, un perjuicio que ha sido ocasionado á un patrimonio particular en interés de la colectividad».

«Además, la jurisprudencia del Consejo de Estado, se encamina fatalmente á la solución que hemos dado».

«M. Teissier resume la jurisprudencia actual del Consejo de Estado en las siguientes palabras:

«Es preciso decidir que cuando algún acto legislativo impide la ejecución de una convención celebrada anteriormente entre el Estado y una parte privada ó modifica gravemente las cláusulas de esta convención, puedè haber lugar á la responsabilidad del Estado, en razón al aumento de cargas de la parte que contrató con él. Hay que darse cuenta de que en todas estas hipótesis, la responsabilidad del Estado tiene por causa, no directamente el ejercicio del Poder legislativo, sino más bien el incumplimiento de sus obligaciones contractuales».

«M. Teissier cita, en apoyo de sus observaciones, algunos decretos recientes de dicho alto Tribunal.»

«Es cierto que la responsabilidad del Estado sólo es reconocida en provecho de una situación considerada como contractual, y en la cual es una parte el Estado. Pero en la concepción tradicional de la soberanía legislativa, tendríá también aplicación en esta hipótesis el principio de la irresponsabilidad del Estado legislador. Y si la brecha se abre por la fuerza de las cosas, será preciso ir hasta el fin.»

«De todo lo expuesto resulta que el principio de la irresponsabilidad del Estado en materia legislativa, ha recibido un golpe profundo. El Estado no es ya irresponsable con ocasión de las leyes. ¿Cuáles son, exactamente, las condiciones y la medida de su responsabilidad? No se pueden determinar actualmente sin grandes dificultades. Pero seguramente esta responsabilidad va á extenderse y precisarse al mismo tiempo en un porvenir próximo.»

## CONCLUSIÓN

En las páginas anteriores nos hemos referido principalmente á la ley, forma directa de la legislación, según la denomina Bryce (1), acto jurídico que establece una norma de carácter imperativo, según dice Laband (2), norma reflexivamente elaborada y declarada por los órganos *ad hoc* en la nación y en cada Estado, según la describe el Sr. Giner de los Ríos (3).

Pero el predominio de la ley en nada se opone á que coexistan á su lado otras fuentes del Derecho positivo, es decir, otras formas de la regla jurídica nacional.

Así, en Inglaterra comparten con la ley la regulación de la vida jurídica, la *common law*, el *case-law* ó jurisprudencia pretoria y las convenciones constitucionales (4).

La *common law* significa el conjunto de principios del derecho consuetudinario y de la equidad, aplicados por los tribunales de justicia.

La frase *cases-law* se refiere á los principios aceptados por los tribunales al interpretar la ley vigente.

Y las convenciones constitucionales son costumbres desenvueltas al amparo de algunas leyes, y cuya fuerza depende de la eficacia de éstas.

Las citadas fuentes del derecho tienen una gran importancia, no sólo en el derecho privado, sino también en el público.

El derecho de asociación, el de reunión, el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos, la supremacía de los

---

(1) Bryce, *Studies in history of jurisprudence*, essay xiv.

(2) P. Laband, *Le droit public de l'Empire Allemand*, edición francesa, capítulo vi.

(3) F. Giner de los Ríos. Obra citada, pág. 91.

(4) A. Lawrence Lowell, *The Government in England*, tomo 1, pág. 9.

tribunales ordinarios y otras muchas instituciones jurídicas, se apoyan en la *common law*.

Por otra parte, la forma en que debe exigirse dicha responsabilidad de los funcionarios, la condición de las órdenes religiosas, la naturaleza de las *trades unions*, los límites de la libertad de imprenta, se regulan por los principios contenidos en los *cases-law* (1).

Y la reunión anual de las Cámaras, el derecho de la Cámara de los Comunes á que el Gabinete represente al partido que en ella domina, y otras instituciones fundamentales del Derecho público, pertenecen á las convencionales constitucionales.

Como vemos, la diferencia que separa á las convenciones constitucionales de la *common law* y de la jurisprudencia pretoria consiste en que estas dos últimas fuentes del Derecho tienen la sanción jurídica que acompaña á las sentencias de los tribunales, y aquéllas carecen de ella. Sin embargo, no dejan de tener sanción práctica, y por eso los incluimos entre las fuentes del Derecho positivo. Y esa sanción existe porque brotan á la sombra de leyes vigentes. Así, por ejemplo, aun cuando ninguna disposición obligá al Rey á reunir las Cámaras anualmente, se ve precisado á ello, porque no se puede imponer ningún tributo que no haya sido aprobado por el Parlamento, ni se puede señalar el estado de las fuerzas de mar y tierra sin el acuerdo de las Cámaras. De la misma manera el Rey se ve obligado á nombrar el Gabinete, de acuerdo con la Cámara de los Comunes, porque sólo con la confianza de ésta se puede gobernar al país. En caso contrario, la Cámara de los Comunes le negaría la aprobación de los presupuestos y la vida política se haría imposible (2).

Estas fuentes del Derecho positivo, lejos de oponerse, se armonizan perfectamente con el principio del reinado de la ley.

En primer término, la sanción jurídica de la *common law* y de los *cases-law* proviene de las leyes que regulan las atribuciones

---

(1) Pollock, *Essays in jurisprudence and ethics*, pág. 237.

(2) Dicey. Obra citada, pág. 435.

de los tribunales de justicia; y la fuerza de las convenciones constitucionales se deriva de las leyes en que se apoyan.

Además, como todas estas fuentes del Derecho tienen la adhesión del pueblo, expresada en la forma más elocuente posible, al aceptarlas como normas de su conducta, y dominan por igual al pueblo entero, son también una encarnación de los principios que, según hemos visto al comienzo de este trabajo, sirven de fundamento á la doctrina del reinado de la ley.

Y todo, sin contar con que la ley puede derogar ó reformar las disposiciones contenidas en las demás fuentes del Derecho positivo.

La importancia de estas fuentes del Derecho varía con arreglo á las circunstancias sociales de cada época y pueblo. Sabido es que el derecho inglés ha sido eminentemente costumbrero durante muchos siglos.

Pero en la época presente predomina una tendencia marcada á conceder una gran preferencia á la ley sobre las demás fuentes del Derecho.

De un lado, la compenetración del Parlamento con la opinión pública, que es causa de que se reflejen en aquél las variaciones de ésta, amengua la importancia de la función de la costumbre. Y de otra parte, la inquietud jurídica que caracteriza á la época presente, da lugar á que las aspiraciones del espíritu público no puedan contentarse con la evolución lenta del derecho consuetudinario, y sientan el ansia de ser traducidas con la rapidez posible en fórmulas jurídicas, lo cual sólo puede lograrse por medio de la ley.

«Cuando la evolución de las instituciones jurídicas (escribe D. Francisco Giner de los Ríos), que son como la corteza exterior del Derecho, lleva un ritmo que consueña con el del espíritu social, parece que éste vive en paz con ellas, sin echar de menos una mayor rapidez en sus cambios. Pero cuando su marcha es demasiado lenta, en relación con las nuevas necesidades de la vida y con el estado de conciencia que, como un eco, éstas despierentan en él, su inquietud le impulsa á acudir al legislador, pidién-

dole que intervenga para estimular y abreviar el proceso de esas transformaciones, corregir el divorcio entre ambas corrientes y restablecer su consonancia. Tal fué, quizá, la situación de nuestra Europa en los siglos xvii y xviii, con motivo de los restos y privilegios feudales, que ya duraban demasiado, cuando habían perdido su razón de ser (su función teleológica) en la sociedad y el Estado; tal cabe pensar que acontece hoy, con mayor ó menor energía, según los pueblos, en ciertos órdenes al menos,—verbi-gracia en el régimen de la propiedad—, retrasados en su desarrollo respecto de aquellas nuevas necesidades; retraso cada vez más hondamente sentido por el espíritu contemporáneo, en particular por las clases á que de modo más inmediato afecta, y que solicitan con mayor vehemencia aquella intervención legislativa» (1).

---

(1) F. Giner de los Ríos. Obra citada, pág. 95.

## APÉNDICE

### El derecho de asociación en Inglaterra.

#### I

##### PRINCIPIOS GENERALES QUE REGULAN ESTA MATERIA

El estudio del derecho relativo á las Asociaciones, vigente en Inglaterra, ofrece mayores dificultades que el del establecido en los demás países.

En primer lugar, el derecho inglés, lejos de hallarse recopilado y sistematizado en Códigos que engloben la totalidad de cada esfera jurídica, se nos ofrece como un conjunto de disposiciones especiales, relativas á casos particulares y de principios del derecho consuetudinario.

Así, en la materia que estudiamos nos encontramos con una serie de leyes relativas á la constitución de Asociaciones privadas (1) (leyes de Compañías desde 1862 á 1907); otra de disposiciones, referentes á las Sociedades fundadas para subvenir á las necesidades públicas (leyes de 1875 á 1893 sobre Compañías de ferrocarriles, de abastecimiento de aguas, de tranvías, etc.); una legislación especial para las Sociedades benéficas, mutuas, científicas y religiosas; los Bancos de depósito, las Cajas de ahorro, las Compañías de construcción de casas baratas y las *Trades Unions*; y, por último, la *Common law*, que contiene los principios fundamentales de este orden jurídico (2).

En segundo lugar, á diferencia de lo que sucede en la mayor

---

(1) Adler, *Summary of the law of corporations*.

(2) J. Duncan Stuart Sim. *The law of friendly societies and industrial and provident societies*. Año 1909.

parte de las naciones europeas, no hay en Inglaterra leyes distintas para las Asociaciones lucrativas y las no lucrativas, sino que unas y otras se hallan reguladas en las mismas leyes, contribuyendo este criterio de unidad á que se preste su estudio á fáciles confusiones.

Y en prueba de ello podemos citar la ley de 1862, que se refiere á las Compañías mercantiles y á las Sociedades benéficas y los principios de la *Common law* que se aplican indistintamente á los distintos géneros de asociaciones.

Gore Brown (1), en sus interesantes estudios sobre las Asociaciones inglesas, dice que el derecho inglés reconoce tres clases de Asociaciones: 1.<sup>a</sup>, *corporations*; 2.<sup>a</sup>, *partnerships*; 3.<sup>a</sup>, Asociaciones en el sentido estricto de la palabra.

El derecho inglés, siguiendo en esto la doctrina del derecho romano, denomina Corporaciones á las Asociaciones que gozan de personalidad jurídica, independiente de la de sus socios.

El concepto del *partnership*, llamado también *firm*, es análogo al de nuestras Compañías colectivas. Todos los socios responden con sus bienes propios de las obligaciones sociales, y además, quedan todos obligados por los actos que cualquiera de ellos realice.

Y el nombre de Asociaciones en su sentido estricto se refiere á los grupos de individuos unidos para un fin común, pero que actúan sin otro estado jurídico que el individual de cada uno de los socios y sin que puedan quedar éstos obligados por los actos que realice cualquiera de ellos.

Las diferencias que separan é estas tres clases de Asociaciones, se desprenden de sus respectivos conceptos.

Las Corporaciones gozan de personalidad jurídica independiente de la de sus miembros y tienen órganos que representan al todo social y dirigen la acción común.

El *partnership* no tiene existencia jurídica independiente de la

---

(1) *Des associations sans but lucratif en Angleterre.—Handy book on the formation, management and winding up of Joint stock companies.*

de sus socios, pero responden todos estos de las obligaciones contraídas por cualquiera de ellos.

Las Asociaciones en sentido estricto, carecen de personalidad jurídica, y además, á diferencia del *partnership*, cada uno de los socios responde solamente de sus actos individuales, y los directores de la Sociedad responden de los actos que en nombre de ella realizan, de igual modo que si se tratara de cualquier acto personal. Como vemos, estas últimas Asociaciones son análogas á las Asociaciones no declaradas de la ley francesa de 1901 y á la *societas* del derecho romano.

El sentido amplio en que se usa la palabra Corporación en el derecho inglés, es causa de que en ella se incluya toda la variedad existente de Asociaciones con personalidad jurídica desde las Compañías mercantiles á las Corporaciones públicas. Los juriconsultos ingleses hacen diversas clasificaciones de las corporaciones, para facilitar el estudio de esta materia.

Recordaremos, en primer término, la clasificación clásica de las Corporaciones en *sole corporation* y *aggregate corporation*.

Con los términos *sole corporation* se denomina á la institución integrada por la sucesión de personas individuales en el desempeño de un mismo puesto. La corona, un obispado, una capellanía, una beca universitaria, pertenecen á esta clase de Corporaciones, que según lo dicho, se caracteriza por ser una reunión de personas, no en el espacio, sino en el tiempo.

A la segunda clase pertenecen todas las Asociaciones colegiadas, todas las que, según la expresión inglesa, constan de *head and fellows*, v. gr., los municipios, los tribunales, los cabildos catedrales, las universidades, etc.

Atendiendo á la forma en que constituyen su capital, se ha clasificado á las Corporaciones en limitadas (*limited*) y limitadas por garantía (*limited by guarantee*).

Las primeras son las constituidas con capital fijo, dividido ó no en acciones. Nuestras Compañías anónimas, las fundaciones, etcétera, pertenecen á esta clase de Corporaciones.

Las segundas son las constituidas sin capital fijo, con la pro-

mesa de los socios de abonar las deudas de la Sociedad, siempre que no pasen de cierta cantidad que, generalmente, es una libra por socio. Esta es la forma adoptada por la mayor parte de las Sociedades benéficas y científicas. Y, por último, otra clasificación de Corporaciones es la que se funda en los fines á que se dedican respectivamente. Con arreglo á ella se dividen en Compañías mercantiles anónimas (*joint stock Companies*), Compañías anónimas de previsión y cooperación (*industrial and Provident societies*), que se diferencian de las anteriores en sus fines profesionales y en que se limita el número de acciones que puedan poseer los socios, sindicatos obreros y patronales (*trades unions*), Sociedades mutuas (*friendly societies*), Sociedades científicas, benéficas y religiosas (*Charities*) y *trusts*.

El concepto de cada una de estas clases de Corporaciones se deduce de sus respectivos nombres. Sin embargo, haremos algunas aclaraciones sobre los *trusts*, porque es muy frecuente confundir su concepto.

En España se usa generalmente la palabra *trust* como sinónima de Compañía mercantil que aspira á monopolizar un negocio. Y en efecto, á imitación de Norte América, se emplea también algunas veces en Inglaterra dicho término en la acepción indicada. Pero en la jurisprudencia inglesa tiene otra significación.

*Trust*, en el derecho clásico inglés, es el nombre que designa á la persona que gestiona los intereses de otra. El tutor de un menor, el síndico de una quiebra, el marido que administra los bienes de su mujer, el patrono de una fundación, etc., son denominados *trustees*.

Esta noción se ha completado con el fideicomiso romano que tal aplicación tiene en Inglaterra. Y ha brotado así una serie de instituciones ó patronatos destinados á guardar los bienes de una familia ó una Corporación que son comprendidos bajo la denominación de *trust*.

Tiene esta institución, es decir, el *trust*, la particularidad de que sus miembros son administradores de bienes ajenos, pero pudiendo ejercitar todas las facultades anejas al dominio.

Expuestas estas notas preliminares, pasaremos á tratar de los problemas relativos á la existencia legal, personalidad civil y vida de las Asociaciones.

Al estudiar la primera de dichas cuestiones, observamos que la libertad de asociación no se halla proclamada en ninguna ley escrita. Se apoya solamente en la *Common law*, que considera como uno de los principios fundamentales de la vida jurídica inglesa, el derecho de los individuos á reunirse y asociarse para fines lícitos (1). Pero á pesar de esto, se halla asegurado este derecho con garantías más sólidas que en los países que lo han consignado en el Código constitucional, porque, según otro principio de la *Common law*, aplicado repetidas veces por los tribunales, y que hemos estudiado anteriormente, carece el Poder ejecutivo de facultades para suspender ó disolver las Asociaciones y reuniones organizadas para fines lícitos.

Por consiguiente, los ciudadanos ingleses pueden fundar todas las Asociaciones para fines lícitos que estimen convenientes, sin necesidad de pedir autorización á los poderes públicos, ni de inscribirlas en ningún registro público (2).

Esta doctrina ha dominado, sin interrupción, en toda la historia inglesa, porque no llegó nunca á arraigarse en Inglaterra, el individualismo político predicado por la Revolución francesa, y que tales trabas oponía al desenvolvimiento de las Asociaciones, temiendo que éstas pudieran entorpecer el libre desarrollo de las facultades individuales.

Cierto es, sin embargo, que hasta épocas muy recientes se hallaba prohibido el establecimiento de Órdenes religiosas católicas; que el año 1799, á raíz de la insurrección de Irlanda, se dictaron algunas leyes contra las Asociaciones cuyos miembros prestasen ciertos juramentos ó declaraciones contrarios á la ley, y que en la primera mitad del siglo xix, estuvo prohibida la organización de sindicatos obreros.

---

(1) Se consideran actos ó fines lícitos, según el *Common law*, todos aquellos que no se opongan al derecho vigente.

(2) Véase Dicey, obra citada, cap. vii.

Pero como en todas esas épocas, las Asociaciones sólo podían ser disueltas por los tribunales de justicia, no sufrió, en realidad, ninguna limitación el derecho de asociación para fines lícitos.

Lo que variaba entonces, era el concepto de los actos lícitos, porque se consideraban como delitos la propaganda del catolicismo, la prestación de ciertos juramentos, las confabulaciones para modificar las condiciones del trabajo y otros actos reputados hoy legales.

Por eso, en cuanto estos actos fueron borrados del Derecho penal, se reconoció la existencia legal de las Asociaciones citadas, sin necesidad de introducir ninguna modificación en las prescripciones que regulaban el derecho de asociación.

En tiempos recientes se ha limitado este derecho de asociarse sin dar cuenta á los poderes públicos, por unas disposiciones que obligan á inscribirse en el registro público á las Sociedades mercantiles compuestas de veinte ó más socios, á los sindicatos obreros que cuentan más de seis miembros y á los clubs políticos.

El reconocimiento de la existencia legal de una Asociación, es problema muy distinto del reconocimiento de su personalidad civil.

Durante la Edad Media estos problemas se hallaban confundidos, y las Asociaciones llegaban á adquirir la personalidad civil sin intervención alguna del Poder público, en la misma forma en que alcanzaban existencia legal.

Mas este régimen de libertad desapareció cuando el renacimiento del derecho romano resucitó la doctrina del Digesto y de todo el sensualismo antiguo, que consideraba á la autorización del príncipe como la fuente de la personalidad jurídica de las Asociaciones.

La mayor parte de los jurisconsultos ingleses de aquella época, atraídos por el prestigio que entonces tenía el derecho clásico, y más adelante Blackstone, aceptan la doctrina romana. Y para conciliar esos principios con la realidad, con el hecho de que ninguna de las Asociaciones que gozaban de personalidad civil había pedido autorización á la Corona, desarrollieron la doctri-

na de que la autorización del príncipe podía ser expresa ó tácita.

Las corrientes favorables á la libertad social que al calor de la escuela histórica y de las escuelas orgánicas, se desarrollan en el siglo XIX, rectifican los principios de los romanistas, poniendo en claro la idea de que la personalidad de las Asociaciones es independiente de la voluntad del legislador.

Pero otra serie de circunstancias contribuyeron á que se mantuviera el principio de la intervención del poder público en la personalidad civil de las Asociaciones.

La necesidad de regular la vida de relación de las Asociaciones con personalidad civil, las leyes fiscales relativas á ellas, y la protección que el Estado dispensa á algunas Sociedades, imponen la necesidad de que sean inscritas en un registro público, y se ajusten á las condiciones que en armonía con su naturaleza especial, les señale la ley.

Mas según vemos, no se considera ya á la autorización del poder público, como la fuente de la personalidad civil, sino sólo como una condición de su existencia.

Esta idea se refleja claramente en el texto de la ley. La ley de Compañías de 1867, en su sección 23, usa los términos siguientes:

«Cuando una Sociedad prueba al *Board of Trade* (Ministerio de Fomento) que se ha constituido con el fin de estimular el arte, la ciencia ú otro objeto de utilidad social, y que su intención es de aplicar todos los provechos eventuales al fin señalado, sin que puedan repartirse dividendos entre sus socios, el *Board of Trade*, debe registrar á la Sociedad sin añadir la palabra *limited* (anónima mercantil).

Además, se ha arraigado de tal modo esta doctrina de que la personalidad de las Asociaciones es tan natural como la de los individuos, que en algunos casos, los tribunales han admitido la personalidad civil de Asociaciones no inscritas, que se ha respetado la representación parlamentaria de las universidades y que en los proyectos de reorganización de la Cámara de los Lores, debatidos actualmente, se trata de otorgar al elemento corpora-

tivo, el derecho de elegir los miembros de la Alta Cámara.

Las diferencias que separan á las distintas clases de Asociaciones son causa de que varíen las disposiciones legales á ellas referentes. Y así, á pesar de los principios comunes á todas las Corporaciones, se exigen condiciones especiales á cada una de ellas para la adquisición de la personalidad civil.

Las Compañías anónimas se encuentran sometidas á las mismas disposiciones que en nuestro país. Las cooperativas y Sociedades profesionales de previsión se consideran como anónimas; pero están exentas del pago de ciertos impuestos, y á veces son subvencionadas por los organismos locales. Las sociedades religiosas, benéficas y científicas, gozan de una gran protección legal. Pero en cambio se les prohíbe poseer, sin autorización del *Board of Trade*, más de dos acres de tierra. Las cajas de ahorros deben imponer su capital en el Banco de Inglaterra. Las Sociedades mutuas tienen facultades ilimitadas de poseer y sus socios deben ser mayores de diez y seis años. Y los sindicatos obreros, de los que volveremos á hablar más adelante, gozan de facultades ilimitadas para poseer bienes muebles; pero no pueden poseer más de dos acres de tierra sin autorización del *Board of Trade*.

De lo expuesto deducimos que, por regla general, para la existencia legal de una Asociación basta con que tenga existencia real y se proponga fines lícitos, sin necesidad de inscribirse ni de cumplir con ningún otro requisito; pero para la adquisición de personalidad civil es necesario que la Asociación se inscriba y cumpla las condiciones que la ley impone, es decir, que es ilimitado el derecho de fundar Asociaciones en su sentido estricto, y reglado el derecho de fundar corporaciones.

La importancia social que pueden tener los actos realizados por las Corporaciones, los intereses particulares que en ellas se hallan comprometidos y la transcendencia que algunas instituciones de este género tienen para la cultura y beneficencia nacionales, han dado lugar á que el Estado inspeccione la vida de todas ellas, designando ciertos funcionarios para dicho objeto.

Así los *truts* están bajo la tutela de los tribunales de justicia, las asociaciones benéficas, científicas y, en general, todas las de utilidad pública bajo la jurisdicción de ciertos funcionarios públicos denominados *charity commissioners*, y las demás Corporaciones bajo la vigilancia de unos delegados del Board of Trade, llamados *visitors*.

Vemos, por todo lo que antecede, que el derecho inglés relativo á las corporaciones se inspira en dos principios: el de la libertad y el de la tutela.

Gozan de amplia libertad las Asociaciones para constituirse. Pero desde el momento en que aspiran á tener personalidad civil, relacionarse con las demás personas jurídicas, ó erigirse en cumplidoras de los fines nacionales relativos á la cultura y la beneficencia, quedan sujetas á la inspección pública.

Bajo el influjo de este régimen liberal, el derecho de asociación ha alcanzado en el pueblo inglés ese admirable desenvolvimiento que es una de las principales garantías de la libertad y el bienestar de los ciudadanos, y al mismo tiempo una de las causas fundamentales del curso normal y progresivo de la vida política inglesa.

## II

### CONSIDERACIÓN ESPECIAL DE LA CONDICIÓN JURÍDICA DE LAS ÓRDENES RELIGIOSAS Y LOS SINDICATOS OBREROS

La actualidad que en estos momentos tiene en nuestra patria el problema relativo á la condición jurídica de las Órdenes religiosas y los sindicatos obreros, nos induce á dedicar una atención especial al estudio de los términos en que se halla planteado en el pueblo inglés.

Las Órdenes religiosas católicas, después del florecimiento que alcanzaron en la Edad Media, cuando la Gran Bretaña mereció por la fe católica de sus habitantes el nombre de Isla de los Santos, fueron perseguidas y expulsadas al establecerse la Reforma y prohibirse el ejercicio del culto católico.

Estas medidas de excepción fueron aplicadas con rigor hasta el acta de emancipación católica de 1829, que es el comienzo de una serie de leyes encaminadas á garantizar el ejercicio público del culto católico y reivindicar los derechos de que fueron despojados los católicos.

Declarada así la licitud del ejercicio del culto católico y de la propaganda de dicha religión, quedó reconocido implícitamente el derecho de los católicos á reunirse y asociarse para los fines de su religión.

Y al amparo de este nuevo orden jurídico, volvieron á establecerse las Órdenes religiosas, adoptando la organización de las Asociaciones en sentido estricto á que nos hemos referido antes.

El renacimiento del catolicismo operado en Inglaterra durante el siglo xix contribuyó á que se multiplicara rápidamente el número de las Órdenes religiosas, aumentando aún más cuando á causa de la ley francesa de 1901 se refugiaron en Inglaterra la mayoría de las Congregaciones católicas expulsadas de Francia.

Este sorprendente desenvolvimiento de las Órdenes religiosas alarmó á los elementos protestantes, y la Protestant Alliance pidió que se tomaran medidas contra la invasión de las Órdenes religiosas francesas.

Pero como, según hemos visto ya, la *common law* garantiza el derecho de los individuos nacionales ó extranjeros á reunirse y asociarse para fines lícitos, sin necesidad de pedir autorización á los poderes públicos, no se pudo impedir el establecimiento de los Congregaciones francesas.

Había, sin embargo, una ley de las épocas de persecución del catolicismo, que prohibía concretamente el establecimiento de los jesuitas en el territorio inglés. Y acogiéndose á ella uno de los miembros de la Protestant Alliance, llamado Mr. Stirling, pidió á los tribunales la expulsión de dichos religiosos. Y el Tribunal Supremo (The King's Bench) rechazó la denuncia, declarando que la acción para pedir el cumplimiento de una ley de orden público pertenece exclusivamente á la Corona, y en consecuencia carecen los particulares de derecho para denunciar su incumplimiento.

Aun cuando una ley nunca puede caer de derecho en desuso, se considera sin embargo en Inglaterra que ha caído de hecho en desuso, desde el momento en que los tribunales niegan la acción de los particulares para pedir su cumplimiento. De modo que puede decirse que las Órdenes religiosas católicas se encuentran hoy ante la ley, en la misma condición que las demás Asociaciones en sentido estricto.

En consecuencia, de igual modo que todas las Asociaciones en sentido estricto, tienen existencia legal, pero no personalidad civil. Se pueden establecer sin necesidad de pedir autorización á los poderes públicos ni aun de inscribirse en los registros de Asociaciones, pero no pueden actuar como Corporaciones ni personarse en juicio, ni poseer bienes sociales.

Esto no quiere decir que las Asociaciones católicas inglesas carezcan de bienes. Antes al contrario, algunas de ellas son muy ricas. Pero no pueden inscribir los bienes en nombre de la Asociación, viéndose obligadas á inscribirlos en nombre de una persona que generalmente es un lego ó coadjutor de la Orden á quien se dispensa del voto de pobreza.

De igual modo también que las demás Asociaciones en sentido estricto, las Órdenes religiosas quedan libres de la inspección que el Estado dirige á las Corporaciones. Pero, en cambio, carecen de sus derechos y quedan sujetas á la inspección que se ejerce sobre los edificios y establecimientos de las personas privadas y á las leyes fiscales que gravan á todos los ciudadanos.

Así, los centros de enseñanza fundados por las Órdenes religiosas se encuentran en las mismas condiciones que los dirigidos por un ciudadano cualquiera, sometidos á la misma inspección y á iguales impuestos.

La historia de los Sindicatos obreros (*Trades Unions*) ha sido también muy accidentada.

A principios del siglo XIX aparecen constituidas algunas de estas Asociaciones con el carácter de Sociedades de resistencia. Pero fueron disueltas por los tribunales en cumplimiento de las leyes penales, que, inspiradas en el individualismo económico

entonces imperante, consideraban como delitos todas las maquinaciones ó confabulaciones destinadas á alterar las condiciones del trabajo.

A consecuencia de esta disolución, los obreros formaron Sociedades secretas, que prepararon un gran número de atentados. Comprendiendo el Parlamento que era preferible encauzar el movimiento societario á suprimirlo violentamente, dictó el año 1824 una ley reconociendo la existencia legal de las Asociaciones obreras.

Esta ley tuvo corta vida, porque al año siguiente fué derogada, volviendo á ser disueltas nuevamente las Sociedades obreras.

Los obreros se organizaron otra vez en Sociedades secretas y perpetraron numerosos atentados. Al fin, el año 1865, á raíz de los sucesos de Sheffield, se abrió una información parlamentaria con el fin de estudiar la cuestión de las *Trades Unions*, que dió lugar á las leyes de 1871, 1875 y especialmente de 1876, que reconocieron la existencia legal de las Sociedades tanto obreras como patronales fundadas para modificar el régimen económico existente.

La ley de 1876, define las *Trades Unions* con las siguientes palabras:

«La expresión *Trade Union* significa un grupo temporal ó permanente, formado con el fin de regular las relaciones entre patronos y obreros, entre patronos solamente ó entre obreros solamente, ó con el fin de imponer condiciones restrictivas á la dirección de una industria ó un oficio».

Como vemos, la ley se refiere indistintamente á los sindicatos obreros, á los patronales y á los mixtos.

En las mismas leyes se dictan ciertas reglas sobre la organización de dichas Asociaciones, se prescribe la obligación de sus directores de rendir cuentas anualmente, la facultad ilimitada de los sindicatos para poseer bienes muebles y la prohibición de poseer más de dos acres de tierra sin autorización especial del *Boord of Trade*, y se determina que los miembros de dichas Sociedades deben ser mayores de diez y seis años.

Bajo el influjo de estas leyes alcanzaron los sindicatos obreros

un gran desenvolvimiento. Y de Sociedades de resistencia que solamente eran en las épocas anteriores, se transformaron además en Sociedades de previsión y seguro contra la enfermedad y el paro forzoso, centros de instrucción general y profesional, y Asociaciones benéficas.

El año 1901, ocurrió un suceso de gran trascendencia para la vida de los *Trades Unions*. Se declaró una huelga en dicha época, en los ferrocarriles de la Compañía de *Taff Vale*, y los agentes de la *Trade Union* obrera lograron que abandonaran también el trabajo los obreros que la Compañía había contratado para reemplazar á los huelguistas. La Compañía reclamó ante los tribunales á la *Trade Union* obrera una indemnización.

La *Trade Union* contestó que las leyes de las *Trades Unions*, no reconocían su personalidad civil, y no podían, por lo tanto, demandar ni ser demandadas en juicio.

Pero los tribunales, invocando el aforismo jurídico *qui sentit commodum sentire debet et onus*, admitieron la demanda y condenaron á la *Trade Union*.

Los obreros emprendieron entonces una gran campaña de agitación política, pidiendo que se declarara la legalidad de los actos por los que un obrero invitaba á otro á dejar el trabajo (es decir, lo que los ingleses llaman *Picketing*), y la irresponsabilidad completa de los sindicatos obreros en todos los incidentes de las huelgas. Y sus esfuerzos fueron coronados con el mayor éxito por la ley de 1906, que además de declarar la legalidad de los *Picketing*, proclama la irresponsabilidad de las *Trades Unions*, en los siguientes términos:

«No será admitida ninguna acción judicial contra una unión de obreros ó patronos, ó contra el agente ó miembro de una de esas uniones, si tiende á la reparación de un acto perjudicial cometido por la Unión» (1).

Las *Trades Unions* habían vivido apartadas de la política,

---

(1) A consecuencia de esta ley, no se puede reclamar á una *Trade Union*, ninguna indemnización de perjuicios, por los incidentes que ocurran en una huelga.

preocupándose solamente de lograr el bienestar de sus socios por medios extraparlamentarios. Pero la sentencia *Taff Vale*, antes citada, y el escaso interés con que el Parlamento se ocupaba del problema obrero las indujo á tomar parte en las elecciones generales, presentando candidatos propios.

Y para el mejor resultado de esta empresa acordaron costear los gastos electorales de sus candidatos y pagar á sus diputados un sueldo de 200 libras anuales (5.000 francos).

En estas condiciones fueron á las elecciones de 1905, en las que eligieron 51 diputados que formaron una agrupación con el nombre del *labour party*. Actualmente cuentan con 43 miembros.

La dirección radical en que se orientaron los diputados laboristas fué causa de que algunos obreros de ideas moderadas se negaran á pagar la contribución establecida por las *Trades Unions* para sufragar los gastos políticos.

Las *Trades Unions* amenazaron á dichos socios con expulsarlos de la Sociedad, haciéndoles perder así el derecho que tenían á los seguros contra el paro y la incapacidad y á las demás ventajas sociales, si no pagaban la contribuciones políticas.

En vista de ello, uno de esos obreros, llamado Mr. Osborne, empleado de ferrocarriles, fundándose en que habiendo sido organizadas las *Trades Unions* para fines económicos, no podían dedicarse á fines políticos, sin desnaturalizar sus fines, entabló una demanda contra su *Trade Union*, y fué ésta condenada por los tribunales en todas las instancias.

Con ese motivo las *Trades Unions* han emprendido una nueva campaña de agitación política para lograr la revocación de dicha sentencia, y recientemente han logrado que el Gobierno liberal les prometa dictar una ley en la que se reconozca la facultad de las *Trades Unions* de perseguir fines políticos; pero sin que puedan dedicar á ese objeto, otros recursos que aquellos con que contribuyan voluntariamente sus socios (1).

---

(1) Cumpliendo sus promesas, ha presentado ya el Gobierno al Parlamento, un proyecto de ley en el sentido indicado.

Sin embargo, las *Trades Unions* han acordado en el Congreso del *Labour Party*, celebrado durante el último mes de Enero, que los diputados laboristas se limiten á usar la representación de los sindicatos obreros, para la defensa de las medidas económicas que tiendan directamente al mejoramiento del bienestar material de los trabajadores. Y de esta manera, las *Trades Unions* aceptan una dirección análoga á la de la Sociedad Fabiana, que aspira al mejoramiento económico de los obreros, dejando á un lado los problemas relativos á la forma de Gobierno, religión, matrimonio, etc. (1).

La índole especial de este trabajo no nos permite estudiar la influencia social ejercida en la vida inglesa por las *Trades Unions*, materia que hemos tratado en algunos artículos de la prensa. Pero consignaremos para terminar estas notas, que todos los escritores que se han ocupado del movimiento obrero inglés, reconocen la gran parte que á las *Trades Unions* corresponde en el desenvolvimiento de la industria inglesa, y en el bienestar material y moral de los trabajadores.

Madrid, 8 Junio 1911.

---

(1) En el mismo Congreso, se reconoció también el derecho de los diputados laboristas, á defender por cuenta propia las doctrinas que estimen oportunas en materias de forma de Gobierno, religión, etc.

# ÍNDICE

	Págs.
CAPÍTULO PRIMERO: <i>Concepto del reinado de la ley</i> .....	5
Su evolución histórica.....	5
La función de la ley .....	6
Doctrinas sobre esta materia.....	7
El reinado de la ley en Inglaterra .....	11
Plan de este trabajo .....	13
CAPÍTULO II: <i>Organización del Parlamento</i> .....	15
Facultades del Parlamento.....	15
La Cámara de los Comunes.....	16
La Cámara de los Lores.....	17
La Corona .....	21
CAPÍTULO III: <i>La opinión pública y las leyes</i> .....	23
La opinión pública.....	23
Acción positiva y acción negativa de la opinión pública .....	24
La opinión pública y la legislación en Francia é Inglaterra ..	25
Proceso de elaboración de la opinión pública.....	26
Órganos de la opinión pública .....	27
*Los partidos políticos.....	27
Las agrupaciones religiosas.. ..	28
Los centros científicos .....	29
La prensa.....	29
Propaganda por escrito y propaganda oral .....	31
Respeto de los gobernantes á la opinión pública .....	33
CAPÍTULO IV: <i>Supremacía de la ley</i> .....	34
Subordinación á la ley de todos los órganos políticos .....	34
Constituciones flexibles y rígidas .. ..	36
Unitarismo y federalismo. ....	38
Los tribunales federales. ....	40

	<u>Págs.</u>
Gobiernos parlamentarios y representativos ó presidenciales..	41
Suspensión del reinado de la ley .....	43
<b>CAPÍTULO V: <i>Garantías del reinado de la ley</i> .....</b>	<b>45</b>
Garantías generales y especiales .....	45
La unidad de fueros .....	46
La Ley marcial.....	46
El caso Wolf Tone.....	47
Responsabilidad de los funcionarios públicos .....	48
Limitación de las facultades discrecionales de las autoridades administrativas por el principio de la necesidad del caso...	49
Doble responsabilidad jurídica de los militares.....	51
Responsabilidad civil de los funcionarios administrativos por los actos de la vía de gestión. ....	52
Jurisdicción de los tribunales ordinarios sobre los actos admi- nistrativos .....	53
Diferencias que separan al derecho administrativo inglés del desenvuelto en las demás naciones europeas.....	53
Observaciones de Dicey y Hauriou sobre dicha materia.....	54
<b>CAPÍTULO VI: <i>Garantías especiales de la libertad individual</i> .....</b>	<b>56</b>
La libertad personal .....	56
La libertad de imprenta.....	57
El derecho de asociación .....	59
El derecho de reunión .....	59
Las manifestaciones públicas.....	59
El caso Beatty.....	60
Los mitins al aire libre.....	61
<b>CAPÍTULO VII: <i>Garantías de la ley contra el poder legislativo</i> .....</b>	<b>62</b>
Leyes derogadas por considerarse ilícitas sus prescripciones..	63
Leyes derogadas para instituir un monopolio público .....	63
Estado de la cuestión en Inglaterra .....	64
Doctrina de Duguít.....	64
Jurisprudencia del Consejo de Estado en Francia .....	66
<b>CONCLUSIÓN: <i>La ley y las demás fuentes del derecho positivo</i> .....</b>	<b>67</b>
La <i>common law</i> .....	67
El <i>case-law</i> .....	68

	Págs.
Las convenciones constitucionales.....	68
Preferencia actual por la ley.....	69
Observaciones del Sr. Giner de los Ríos.....	69
APÉNDICE: <i>El derecho de asociación</i> .....	71
Principios generales que regulan esta materia .....	71
Clasificación de las asociaciones.....	73
Existencia legal de las asociaciones .....	75
La personalidad civil .....	76
Libertad de asociación é inspección del Estado ..	78
Condición de las órdenes religiosas católicas .....	79
Situación jurídica actual de las <i>Trades Unions</i> .....	81