

256

LA  
Representación política en España

EN LAS CORTES  
DEL ANTIGUO Y DEL NUEVO RÉGIMEN



MEMORIA

LEÍDA EN EL ACTO DE RECIBIR LA INVESTIDURA DE DOCTOR EN DERECHO

POR

RAFAEL SERRANO SERRANO

LICENCIADO EN FILOSOFIA Y LETRAS



PALENCIA

Imp., Lib. y Enc. de Abundio Z. Menéndez  
*Mayor principal, 70.*

1901

Ca. 13/ 3



SP. 0913/3

Foll. 256

LA  
Representación política en España

EN LAS CORTES  
DEL ANTIGUO Y DEL NUEVO RÉGIMEN



MEMORIA

LEIDA EN EL ACTO DE RECIBIR LA INVESTIDURA DE DOCTOR EN DERECHO

POR

RAFAEL SERRANO SERRANO

LICENCIADO EN FILOSOFIA Y LETRAS



PALENCIA

Imp., Lib. y Enc. de Abundio Z. Menéndez  
Mayor principal, 70.

1901



*A mis queridos tios*

**Valentín y Petra**

*en testimonio de gratitud*

Rafael





# LA REPRESENTACION POLITICA EN ESPAÑA

## EN LAS CORTES

### DEL ANTIGUO Y DEL NUEVO RÉGIMEN

#### SUMARIO

I. Introducción.—II. Consideraciones generales.—III. De la representación.—IV. Las Cortes medioevales —V. Procuradores —Diputados.—Mandato imperativo.—VI. Sistemas electorales.—Sufragio universal.—VII. Inviolabilidad é independencia de los representantes.—VIII. Facultades de las Cortes.—IX. Juicio comparativo y conclusión.

#### I

### Introducción.

**D**ICE Balmes que las agitaciones, guerras civiles y revueltas que ha padecido España, muestra bien á las claras que no se acierta con su régimen de gobierno (1). Si el gran filósofo viviera en la época presente, diría con más claridad que el ensayo de la nueva forma imperante en las naciones ha fracasado por completo.

---

(1) Balmes se refiere á las luchas civiles y pronunciamientos que en su época sufría nuestra pátria, juzgados por él en su revista *La Sociedad*, de donde están tomadas las palabras que encabezan el presente trabajo.

Todos los hombres pensadores vuelven más ó menos disimuladamente sus ojos á las garantías gubernamentales del antiguo régimen, y con mayor ó menor embozo tratan de conciliar, sin resultado alguno, las prácticas de la realeza con las adquisiciones del derecho nuevo. Pocos son los que, consecuentes con los principios de éste, llegan á sus últimas deducciones—nos referimos aquí á los políticos prácticos,—y muchos, los que formando un ejército inmenso y deseando unir y soldar materias refractarias, hacen equilibrios propios de funámbulos y saltimbanquis, constituyendo una escuela denominada doctrinaria.

Las recientes discusiones habidas ponen de manifiesto la inconsistencia de la forma de gobierno establecida, la ineficacia de sus resortes para mejorar la vida pública, la facilidad con que se cometen fraudes políticos, la impunidad de que gozan y la impotencia de las leyes para cortarlos; porque su origen se encuentra en la raíz del régimen, y mientras no se destruyan los gérmenes de tal enfermedad, mientras no se inocule en él el virus salvador, mientras no se le trate con una política quirúrgica (1) que ampute lo que es preciso destruir y saje lo necesario para librar del contagio á las partes sanas, no será posible que la vida pública se regenere, que florezcan las virtudes cívicas y morales; en una palabra, que sea una verdad la intervención de los buenos ciudadanos en el gobierno, y no exclusivamente de unos pocos que hoy constituyen un caudillaje político, peor mil veces y de más pésimos efectos que el de las hordas de Gengis Khan ó Tamerlán.

La política semipersonal y semiparlamentaria; la suspensión indefinida de las Cortes y otros arbitrios propuestos por un ilustre escritor (2), dan la medida de la fe que se tiene

---

(1) *Oligarquía y caciquismo como la forma de gobierno actual de España. Urgencia y modo de cambiarla*, por D. Joaquín Costa. Páginas 61 y siguientes.

(2) Joaquín Costa.—Obra citada.

en el régimen y de la eficacia que alcanza en nuestra patria; y un régimen que necesita suspender su ejercicio durante un período breve ó dilatado de tiempo, acusa un gravísimo defecto de inutilidad, que le hace incapaz para regir el país donde remedios tan extremos se necesitan aplicar para su curación.

El progreso humano; el grado de cultura de la última centuria; la inmensa elaboración y publicación de materia científica y la abstracción que han hecho sus autores del mundo real, de la vida práctica, son causas de que se haya considerado al hombre como un ser ideal, absolutamente perfecto, en estado, anterior si cabe, al del pecado original; y consecuencia de esto la propagación é implantamiento de un sistema y de unos organismos propios de unos países donde vivieran seres de tal naturaleza.

Cualquiera forma de gobierno es buena en teoría; pero en la práctica es necesario buscar aquélla más conforme con las costumbres, pensamientos y vida del país, y que más seguridades y garantías proporcione para la existencia y prosperidad nacionales. Si el hombre cumpliera sus deberes exactamente; si practicara el bien por amor al bien, ¿qué falta hicieran estas discusiones? Por eso he creído ser de importante vitalidad y actualidad nacionales el tema elegido de «la representación política en España, en las Cortes del antiguo y nuevo régimen»; porque siendo éstas el organismo principal de todos los sistemas, y la intervención absoluta ó relativa del pueblo en su gobierno, el fundamento de aquéllos, juzgándoles, haciendo crítica de su funcionamiento y de sus resultados, se dará la clave para una solución favorable ó adversa á las Cortes de nuestros antepasados ó á las de moderna instalación; resultará, por tanto, un juicio indirecto de las dos formas de gobierno que patrocinan unas ú otras, pero adviértase que ese no es nuestro objeto principal, aunque, por exigencias del razonamiento, haya que pisar esos terrenos.

Contando, pues, con la benevolencia de los dignos cate-

dráticos á quienes, en cumplimiento de preceptos legales, he de someter el presente trabajo, y confiado en que me la han de conceder muy grande, pues es propio de los más ilustrados tenerla con los que poco saben, voy á explanar mi disertación, sin perjuicio de ulteriores rectificaciones que hagan necesarias los pocos años de mi experiencia y de mis estudios.

II

## Consideraciones generales.

**E**L origen que á la autoridad se atribuya, entra por mucho en la constitución y régimen de la representación política. No sólo no es inútil esta cuestión para el objeto que nos proponemos, sino que es de una importancia vital, pues de ser su apoyo el origen divino en un caso, y serlo en otro la soberanía popular, se deducen consecuencias en íntima unión con el fin del presente trabajo.

En efecto: entre la representación antigua, quiero decir, medioeval, y la moderna, no hay ninguna relación ni conexión intrínseca, pues aquélla es el comienzo y esbozo, la iniciación de una representación verdadera, la de la sociedad ante la soberanía, para cooperar con ésta al gobierno nacional, única misión que á la sociedad en el régimen político corresponde, mientras que la representación presente es la de la soberanía, necesaria y esencialmente representada y no susceptible de ejercicio en otra forma, absurdo que es consecuencia de suponer sujeto de la soberanía al pueblo ó nación, ó á las tituladas fuerzas vivas, es decir, á una poliarquía tan extensa, tan democrática, que no puede nunca ejercitar por

sí misma ninguna soberana función y necesita siempre encomendarlas todas sin retener ninguna.

De lo dicho se desprende la inmensa trascendencia que en orden á la representación tiene la teoría sobre el origen de la autoridad: pues si en el primer caso ocurre que la sociedad necesita representar al Monarca sus necesidades ó intervenir en la formación de las leyes ó en la concesión de tributos, no es porque el pueblo sea soberano, se dé á sí mismo la ley, sinó por la necesidad que tiene el Monarca de compartir con sus súbditos parte de sus atribuciones para su mayor ilustración y el mejor acierto en sus decisiones; y si en el segundo, los representantes del pueblo están revestidos de mayores facultades que los antiguos, no es porque en ellos delegue el Soberano, sinó porque, independientemente de éste, el pueblo es el sujeto de la soberanía en virtud de poseerla de derecho. Mas como ni el tiempo ni la índole de la Memoria, nos permiten entrar en el examen de las teorías respectivas que proclaman el origen del poder, como proveniente de la soberanía del pueblo ó nación, de un lado, y de otro, afirmando su procedencia divina, nos limitaremos á exponer las consecuencias que se siguen de ser uno ú otro el fundamento.

Según la primera, el Rey es un mero agente del pueblo, que es el verdadero soberano, pudiendo á su voluntad deponele, de igual modo que á los designados para su representación, no en virtud de reglas precisas, inmutables, fundadas en derecho, sinó de la arbitrariedad que consagra esta teoría al hacer el orden moral y jurídico dependiente del hombre y á la ley producto de la voluntad general.

En cambio, según la escuela que llaman teológica, la autoridad no reside esencialmente en el cuerpo de la nación, ni el pueblo es esencialmente soberano, ni los Reyes y demás gobernantes políticos son meros vicarios y representantes del pueblo sin autoridad alguna para mandarle; ni admite que pueda destronar á los Reyes á su antojo, como despacha un amo á su criado, ni que pueda siquiera disminuir ni quebrantar la autoridad que hayan legítimamente adquirido;

antes rechaza todas estas cosas como absurdos, porque las personas particulares que entran en posesión del poder por la voluntad de la nación, son verdaderos superiores suyos, y pueden, por tanto, obligarla con sus leyes, y tienen derecho estricto y de justicia para no ser desposeídos injustamente de la facultad de mandar que hayan legítimamente adquirido (1).

No hay reparo en insistir en la estrecha relación que existe entre la doctrina de la autoridad política y la de la representación nacional, porque, de admitir una ú otra teoría, así será distinto el concepto en que asistan á las Cortes los representantes del pueblo. Según la escuela teológica, no asistirán por ser un derecho de soberanía que exista en la nación, sinó por el derecho que ésta tiene á intervenir de algún modo en la gobernación de los Estados, sea cualquiera el concepto en que lo haga, para funcionar, no de cosoberano, porque la soberanía es indivisible, sinó de contenciones éticas ó jurídicas, que siempre son más eficaces que los artificios y contrapesos de las Monarquías actuales, ideadas y preconizadas por los precursores de la revolución.—Al contrario, la doctrina moderna concede derecho á los representantes para acudir á las Cortes, no en virtud de delegación alguna, sinó merced al que les asiste por residir en ellos la suprema autoridad esencial é inalienable. Es decir, que las Cortes representativas tienen doble oficio: «auxiliar á gobernar sin ser Cámaras cosoberanas, que usurpan las atribuciones del Monarca, el cual debe reinar y gobernar sin estar sujeto á la humillante tutela de un Gabinete que concentra en sí todos los poderes, y limitar y contener la autoridad soberana para que no se salga de su órbita propia» (2); y las Cortes parlamentarias

---

(1) *Elementos de Derecho natural*, por el P. Mendive.—Valladolid. Viuda de Cuesta é hijos, 1887.—Pág. 217.

(2) Discurso de contestación al de la Corona de 30 31 de Mayo de 1893, pronunciado por el Excmo. Sr. D. Juan Vázquez de Mella.

tienen por objeto: ejercer la soberanía juntamente con el Rey, al que en realidad anulan, y cayendo en el vicio que quisieron evitar los inventores de este sistema, cual era la tiranía esencial que suponían en el gobierno de uno, vinieron á caer en la oligarquía tiránica de las multitudes.

### III

## De la representación.

**M**AS no sólo se diferencian las de una y otra época por las facultades que abarcan; se distinguen por la calidad, también, de las personas que se las conceden.

La Revolución francesa trajo un concepto del Estado, que tuvo que repercutir indefectiblemente en la representación política. Dado ese concepto, fué lógica al afirmar la Constitución del Estado en la fuerza de las muchedumbres. El pacto de Rousseau, que hace derivar á las naciones del libre contrato entre los individuos que desean ser conciudadanos, hace de éstos una masa numérica, una serie de unidades que, sumadas, constituyen el cuerpo social, un conjunto de átomos de la misma fuerza y poder que, unidos, constituyen todos y cada uno la autoridad y la soberanía: representa al hombre, como alguien dijo lo consideraba el Código Napoleónico, al igual de niños expósitos que hayan de morir célibes, seres sin más vínculo de unión que su voluntad, al pactar entre sí la vida común nacional y erigirse en propios rectores y autogobernantes. Queda, con este concepto, reducida la masa social á multitud; en virtud de esa aberración individualista del número, socava de raíz el fundamento de las clases que ya no existirían en la organización moderna, si la natura-

leza, de más potencia y virtualidad que las concepciones humanas, no se encargara de su inmortalidad, ya que no de su brillante desarrollo, y constituye á la plebe, que es siempre la más numerosa en órgano y representación de la voluntad nacional, clase la más irreflexiva, y, por tanto, la más sujeta y más dócil á los manejos políticos, ahogando así toda iniciativa de las minorías, que «fueron y serán siempre los principales factores de todo progreso, los inspiradores de miras y pensamientos levantados, los protagonistas de las grandes obras, capaces de engendrar héroes, mártires y santos entre las filas del rebaño humano» (1).

Afortunadamente van de día en día perdiendo terreno estas doctrinas; nombres tan ilustres y de tendencias tan opuestas como Ahrens, Tiberghien Röder, de la escuela krausista; el P. Gratry, Ollivier, Prisco y Perin de la Teológico-católica, Blunstedli y Zacharia, que tanto extremaron la comparación del Estado con un organismo humano, y otros muchos escritores citados por el Sr. Santa María de Paredes, bastan para comprobar de qué suerte la idea de lo orgánico, concebida bajo tal ó cual de sus aspectos, impera en la ciencia política contemporánea.

Concebida así la idea del Estado, no se comprenden ciertas instituciones que son expresión de un individualismo exagerado; el sufragio universal actual debiera desaparecer, porque no es otra cosa que la suma aritmética de voluntades; esto es, el individuo añadido al individuo; la representación que nace de ese sufragio implica la confusión de clases que tienen asignado su sitio en la sociedad y produce como resultado el falseamiento de ella. Porque la representación debe ser conforme á la naturaleza de los que la conceden, debe reflejar el carácter principal del grupo de ciudadanos, cuyos intereses defiende; en una palabra, debe ser adecuada á lo que la constitución y modo

---

(1) Sánchez de Toca.—*El régimen parlamentario y el sufragio universal*.—Madrid, 1889.—Pág. 146.

de ser de aquéllos exige; y la representación individualista traída por la Revolución, lejos de distribuir las clases para que cada una contribuya á la prosperidad nacional, de ayudar á formar agrupaciones que tengan conciencia de los intereses que van á confiar al representante, porque en ello les va su propio bienestar, lo que ha conseguido es deshacerlas, equiparar las sociedades humanas á rebaños, contar los ciudadanos por el número de cabezas, sin tener en cuenta que, si bien todos son ciudadanos (1), no todos ejercen la misma ocupación, profesión ó industria, y que, porque son ciudadanos, tienen derecho á representar sus necesidades, no por medio de un sufragio numérico, sino de un sufragio orgánico, en el que, distribuídas las fuerzas vivas del país en agrupaciones, se tenga en cuenta el valor relativo que se les asigna en la sociedad nacional. Es absurdo ese barajamiento de todas las clases, esa confusión de todas las profesiones que son llamadas en tropel á la elección del diputado del distrito; sus intereses quedan confundidos, sus necesidades no pueden ser atendidas, por ser tantas y de tantas especies las que pesan sobre el representante, que llegan á convertirle, como alguien ha dicho, en un agente de negocios de la más baja categoría. No puede resultar eficaz una representación de esa índole; querer aglomerar en un cargo todos los conocimientos que supone la defensa de los variadísimos asuntos de un distrito, es imposible, y aunque se reunieran, sería lo atenderlos á todos.

Los principios del moderno derecho político no han destruido, sin embargo, la representación por clases, y han

---

(1) «A las clases sociales sucedió en el sentimiento público la ciudadanía; á la desigualdad permanente, irritante, intolerable, la igualdad atomística, el derecho fundado en el individuo; á la distinción artificial del nacimiento y de la fortuna, la capacidad nacida exclusivamente de la cualidad de hombre racional.»—Segismundo Moret.—Representación nacional.—Sufragio universal.—Conferencias pronunciadas en la Universidad Central.—Pág. 17.

creado el Senado; la Cámara alta, es una mixtificación (1) más dentro de los principios liberales, según los cuales no puede subsistir, y la lógica de los hechos se encarga de darnos la razón, porque su influencia en la práctica puede darse por nula, pues es un hecho la omnipotencia del Congreso con su representación popular, con su democracia, que acaban por absorber y anular toda iniciativa y todo influjo de la Cámara alta; no hay duda sobre la grandísima importancia que actualmente ha alcanzado la democracia, y de la gran misión que tiene asignada como uno de los órganos sociales; pero tampoco debe existir vacilación en condenar esas intrusiones de la democracia en campos vedados, arrancando á otros atribuciones y derechos que no la corresponden, y queriendo erigirse en única clase política y social del Estado; no hay que considerar á éste como un todo homogéneo, compuesto de partes homogéneas, sinó de partes contadas y pesadas en la medida y proporción de peso y valor que representan dentro de cada clase; tienen su valor distinto, dentro de la esfera política, la democracia, la mesocracia y la aristocracia, y hay que cuidar de su ponderación y medir su influencia en la gobernación nacional; en los Gobiernos actuales no es posible tal equilibrio por su fuerte levadura democrática, resultando así una representación individualista, contraria á la corporativa, que nosotros juzgamos la más racional y conveniente.

---

(1) Consecuencia, también, de la teoría de Rousseau son la Cámara única y el sufragio universal absoluto, tan absoluto como sea posible, siendo realmente una contradicción de esas que el sentido común impone aun á los hombres más enamorados de la lógica, la condición de capacidad, que desde el año IX exigía la Convención á los electores de la República.—Moret—Conferencias citadas; pág. 29.

#### IV

### Las Cortes medioevales.

**E**LIJADO así el concepto de la representación, vamos á ocuparnos de las Cortes que la admitían y practicaban. No es nuestro propósito investigar su origen, en cuanto al tiempo ó en cuanto al período de evolución social ó política en que aparecen; basta saber que la entrada del Estado llano en los Concilios los transforma en Cortes, y que dicha entrada fué favorecida por los mismos Reyes para buscar un apoyo en la resistencia que hacían á las imposiciones de la nobleza, empezando por inspirar confianza al pueblo, consultarle, pedirle consejo, etc. La participación de las ciudades y villas en los Consejos reales data, en Castilla, del reinado de Alfonso VIII; en León, de Alfonso IX; en Portugal, de Juan I. En las *Ordinations* de Pedro IV, vemos que en su Consejo tenían cabida solamente los eclesiásticos y nobles, sentándose en él á la izquierda «prelats els altres Clergues», y á la derecha «reyls comtes, barons é altres cavallers», que fueron los únicos que formaron los primitivos Consejos Reales en toda la Península (1).

Es corriente entre los autores el citar las Cortes de León convocadas por Alfonso IX en 1188, á las que asistieron el Rey, «cum archiepiscopo, et episcopo et magnatibus regni et cum electis civibus et singulis civitatibus».—Desde entonces, dice Colmeiro, fué completa la secularización del gobierno, y las Cortes significaron la reunión de Prelados, no-

---

(1) Sánchez Moguel.— Discurso leído en la Universidad central en la solemne inauguración del curso académico de 1894 á 1895. —Págs. 12 y 13.

bles y ciudadanos, previa convocatoria del Rey para tratar con él los negocios graves del Estado (1)

No nacieron las Cortes antiguas de sorpresa por Real decreto, sinó paulatinamente, por sus pasos contados, pasando el pueblo, de mero oyente que era en los primeros tiempos de la Monarquía visigoda, al asentimiento de lo acordado en los Concilios y Cortes primitivas, que significaban con la palabra «Amén», y más tarde á su ingreso en la representación nacional, cuando, merced al desarrollo y prosperidad que alcanzaron los Concejos, notaron los Reyes la necesidad de convocarlos á las asambleas como representantes de una fuerza poderosa de su reino.—Desgraciadamente no fué regulada esta prerrogativa en su ejercicio por ninguna ley escrita ni consuetudinaria; «no hubo regla fija ni orden constante en el llamamiento de las ciudades y villas á las Cortes. A las memorables de León de 1188 concurrieron ciudadanos elegidos por cada ciudad, y á las de Carrión, del mismo año, asisten los procuradores de cuarenta y ocho Concejos de Castilla. En las siguientes entran más ó menos, á voluntad de los Reyes, que enviaban sus cartas convocatorias á unas ú otras; según les parecía, aunque por lo común llamaban á las ciudades y cabezas de reino, y á algunas que, no siéndolo, se recomendaban por su antigüedad, grandeza ó servicios, y ciertas villas que se contaban en el número de los principales lugares de la Corona». (2)

El derecho de representación no fué, pues, patrimonio de igual número de Concejos; sufrió muchísimas alternativas en el sentido de restringirse ó ampliarse, según los casos. Los Reyes Católicos, en las Cortes de Toledo de 1480, reducen el número de procuradores á diez y siete; á las de Valladolid de 1506, asisten diez y ocho; finalmente, en virtud

---

(1) *Curso de derecho político*, según la historia de León y Castilla, por D. Manuel Colmeiro.—Págs. 278 y 279.

(2) Colmeiro.—Obra citada, pág. 283.

de la concesión y aún de la compra fueron, desde 1666, veintiuna las ciudades y villas con voto en Cortes.

Lamentable era que un derecho tanpreciado y tan precioso, propio de la autarquía concejil, se ejerciese tan arbitrariamente y con tantas limitaciones; por eso se nos presentan estas instituciones de las Cortes, no como organismos en el pleno vigor de su desarrollo, sinó embrionarios y fragmentarios, pero que, á pesar de todo, eran vivo reflejo de «aquellos principios representativos que tan profundo arraigo tenían en la sociedad medioeval, que no pudieron llegar á la plenitud de su desarrollo y lozanía, gracias, entre otras causas, al golpe de retroceso producido por la reforma luterana en la civilización europea, y que originó, entre otras cosas, la monarquía absoluta del siglo xvi, que fué el mayor obstáculo para que alcanzaran el término de su evolución los gérmenes del verdadero régimen representativo que había en las sociedades cristianas» (1).

Hubieran estado mejor organizadas, hubieran tenido más arraigo, otra fuera su suerte ante el absolutismo de siglos posteriores, en que arrastraron una vida lánguida y precaria, siempre á merced de los Reyes, y nunca de su verdadero derecho; pero la culpa no fué del pueblo, celoso de sus libertades, sinó de los Gobiernos que, más celosos todavía de su autoridad, cercenada, según creían, por las Cortes, no dudaron en aplastar aquella institución, nunca regularizada pero siempre vigorosa por la savia popular que la informaba, representativa de «aquellas franquicias municipales sobre las cuales fundaron nuestros mayores la libertad política» (2).

Por algo dice D. Alfonso Posada, si bien con criterio distinto del nuestro, y refiriéndose á soluciones distintas, que «la España de los siglos medios tenía condiciones que aseguraban el porvenir espontáneo (á la inglesa...) del régimen re-

(1) Mella.—Discurso citado.

(2) *El poder civil en España*, por D. Manuel Danvila.

presentativo de clases, al principio individual y colectivo después» (1); porque es indudable que una ley fundamental no nace por el acuerdo de una mayoría, sino que es producto de una larga evolución, por la que van pasando las instituciones hasta llegar á su completo desarrollo, que desgraciadamente no alcanzaron las Cortes medioevales.

De todas suertes, comparando las Cortes españolas de aquellos tiempos, sobre todo las de Castilla y León, con las europeas de aquella época, así como la vida jurídica de los respectivos Estados, podrá comprenderse con cuánta verdad escribió un eminente historiador inglés, que castellanos y leoneses habían adquirido ideas más extensas respecto de sus propios privilegios, habían manifestado conocimientos políticos más profundos y entendido mejor los principios de libertad que ningún otro pueblo de Europa de aquellos tiempos (2).

---

(1) *Derecho político*, tomo II.—*Derecho Constitucional comparado de los principales Estados de España y América*, pág. 280.

(2) Testimonio citado por D. A. Sánchez Moguel, en el discurso de apertura de la Universidad Central, en el curso de 1894 á 1895.  
—Pág. 20.

V

## Procuradores.-Diputados.-Mandato imperativo.

**P**unto importantísimo de la materia que nos ocupa, es el de los representantes del pueblo en estas Asambleas. Y por no convenir en nada la representación de las Cortes antiguas y la representación del Parlamento, discrepan hasta en el nombre; Procuradores se llamaban los que llevaban aquélla, y Diputados los que ostentan esta última. Procurador, tanto quiere decir como aquél que realiza los negocios de otro, el que cuida de llevar á cabo lo que se le ha encargado; y Diputado, en su acepción política, indica, no el encargo de sus electores, sinó el que reunido con los demás representantes, constituyen el poder legislativo que dicta reglas para toda la Nación.

De aquí la diferencia más esencial, en opinión, al menos de algunos tratadistas, entre estas dos instituciones; aquél representa tan sólo su estamento, comunidad, gremio, villa ó ciudad; éste representa toda la Nación: por eso se les llama generalmente Diputados de la Nación. A nuestro juicio, en aquélla es donde se encuentra la verdadera representación, «sin que sea un obstáculo que cada Procurador no represente más que al Municipio que le otorga su imperativo mandato, porque todas las sutilezas políticas que se aduzcan, son inútiles para demostrar que el Diputado de una localidad lleva en sí la representación de la Nación entera, absurdo político desmentido en la práctica, en todos los momentos de la vida parlamentaria» (1).

---

(1) *Estudios de ampliación del Derecho civil y Códigos anteriores*, por D. Felipe Sánchez Román.—Pág. 282, tomo I.

En efecto: el régimen representativo ó de clases, es el más racional, el más lógico y más conveniente para satisfacer las necesidades del pueblo. No son de fiar unas Cortes formadas por un cuerpo electoral, del cual decía ya Donoso Cortés que era «un agregado arbitrario y confuso que se formaba á una señal convenida y desaparecía de nuevo á otra señal, quedando los miembros dispersos hasta que sonaba otra vez la voz que les ordenaba juntarse»; el ideal de la representación es aquél en que se hallen defendidos y amparados por sus miembros, los verdaderos intereses de la clase, villa, gremio ó universidad de quien lleva la voz; es aquél en que los Procuradores salgan del mismo cuerpo que van á representar, como concedores de sus aspiraciones, ligados á sus electores, no sólo por ser coterráneo y compañero de ellos, sinó por los mismos deseos y necesidades; de este modo, no se daría el caso de ser posibles Diputados desconocidos hasta en su nombre por los electores, de ser impuestos frecuentemente por el poder y los partidos y de ser completamente ignorantes de los intereses de su distrito, por no haber puesto siquiera los piés en él. Y esto no es defecto accidental del régimen, es esencial, porque el ser y llamarse Diputados de la Nación y el estar sujetos á la disciplina de tal ó cual partido, hace que necesariamente se olviden los intereses generales, y se conceda toda la atención á los particulares, y lo que es peor, que la dediquen toda entera á pasiones políticas. Cosa naturalísima teniendo en cuenta la libertad de que goza el Diputado y la absoluta seguridad de que nadie ha de pedirle cuenta de sus actos, ni de sus compromisos políticos, municipales y personales, ni nadie ha de exigirle responsabilidad alguna por lo realizado en el desempeño de su cargo. Otra cosa sería si, al igual de los antiguos Procuradores, hubieran de darla y muy estrecha, de sus gestiones en las asambleas, ligados como se hallaban á sus electores por el mandato imperativo.

Mucho han discutido los autores acerca de él. El mandato imperativo es el contrato del mismo nombre, ó como

dijo Víctor Hugo en el manifiesto que dirigió á sus electores el año 1871, un contrato sinalagmático. Sea cualquiera su naturaleza jurídica, que á nosotros no nos interesa, existe, cuando se dan al representante instrucciones determinadas que debe poner en práctica, ya sean éstas fijas y concretas, ya sean más ó menos amplias, pudiendo moverse entre límites establecidos de antemano.

No creemos que sea esto contrario á la naturaleza de la representación (1), sinó que precisamente es lo que la constituye, porque representación sin poderes no pensamos que pueda existir; el que éstos sean amplios ó restringidos, expresos ó tácitos, indicará que la representación será mayor ó menor, mas no que ésta perezca; si así fuera, no podríamos decir que los procuradores de los tribunales, á quienes es esencial el poder, representarían á los litigantes, porque según el Sr. Santa María, el conferirle, mata la representación. Guizot decía del mandato, que pospone el examen á la resolución y destruye la libertad de los que examinan ó discuten, otorgando el poder absoluto de decidir soberanamente á los que ni discuten ni examinan; la objeción de Guizot no es fundada, porque no es verdad que resuelvan antes de discutir, y porque puede suceder, y sucede de hecho, que dentro de una clase puedan los electores haber deliberado y discutido ampliamente, y después el Procurador mismo puede discutir en las Cortes con aquellos otros que no hayan recibido expreso mandato imperativo; por otra parte, los actuales Diputados, en realidad, en la práctica, ni discuten ni deliberan, ni gran parte de ellos se preocupan para votar de estas discusiones y deliberaciones, emitiendo el voto por rutina de partido, sin saber siquiera lo que sancionan. De modo, que aun prescindiendo de la pura teoría en el terreno de la vida, la ventaja está de parte del mandato imperativo.

Tiene, además, éste otras innegables ventajas, y una de

---

(1) Santa María de Paredes.—*Curso de Derecho político*.—Madrid, 1883.—Pág. 240.

ellas es que, mediante él, se puede conocer el estado de la opinión pública, que al conferir un poder ha de tener conocimiento de las cuestiones morales y políticas, al mismo tiempo que unidad de norma y de criterio; pues bien, por el número de mandatos ó poderes que aparezcan en las Cortes, se podrá saber perfectamente cuándo están en el país divididos los pareceres, y cuándo hay cierta unidad ó cierto parecer común, ya en cada clase, ya en todas juntas. Otra ventaja inmensa tiene á su favor el mandato, y es la de no poder violar la verdadera voluntad del país; es decir, que los que sean elegidos no prometerán una cosa durante el período electoral y después ejecutarán la contraria cuando estén revestidos de la investidura de Diputados. Y por fin, sobre la representación parlamentaria tiene otra superioridad: la de no poder existir en las Cortes mayorías oficiales, mayorías de partido, mayorías que votan según la voluntad del Gabinete, sinó mayorías populares que voten según la voluntad de sus representados (1).

Insistimos en que estos vicios no son accidentales en el parlamentarismo, no son corruptelas del régimen; son defectos intrínsecos que afectan á su esencia, que dominan en todas las naciones donde existe. Aun en la parlamentaria Inglaterra, donde las costumbres políticas son tan superiores á las del continente, los excesos electorales son ya añejos y están bien arraigados; las divisiones en partidos y las de éstos en fracciones, son consideradas como un mal que es preciso tolerar (2); y la formación de esas mayorías y minorías, por

---

(1) Mella.—Discurso citado.

(2) Ya la política tory no cuenta con mayoría; tampoco los wihgs pueden formar mayoría sin la adhesión del tercer partido, los radicales, y del cuarto, los irlandeses... Ahora es difícil gobernar sin la representación irlandesa, cuyos miembros pasan de ciento; de esta suerte, el mecanismo ing'és no puede funcionar con su pureza primitiva. —Bismarck —Discurso en el Reichstag —Sesión de 14 de Enero de 1882.

tales procedimientos, muestran hasta qué punto pueden considerarse identificados el representante y los que le nombran (1).

## VI

### Sistemas electorales.—Sufragio universal.

**C**UESTIÓN árdua y complicada, lo mismo para el publicista que para el estadista, es la referente á los sistemas electorales. Entran en ella tantos elementos, juegan tanto en cualquier elección, sea de la clase que quiera, las pasiones humanas, y son éstas impulsadas por tan extraños é incomprensibles móviles, que pudiéramos resolver esta cuestión diciendo que no existía, puesto que, en realidad, la que existe en este como en otros problemas políticos, es sobre la moralidad é integridad de los ciudadanos. Mas si la ley no puede hacer á éstos buenos y honrados por amor y convicción, puede impelerlos á cumplir con sus preceptos por medio de disposiciones que, si no dan una absoluta garantía, proporcionan gran número de probabilidades en favor de la moralidad

---

(1) Las prácticas electorales de Inglaterra marchan ahora por los mismos caminos que en Roma, en tiempo de Augusto... Hoy, los vicios y escándalos de los antiguos comicios británicos, parecen ligeras imperfecciones y pecados veniales si se compara con lo que acontece al presente en cada elección. En la mayor parte de los distritos, los gastos electorales no bajan de 100 á 125.000 pesetas.—Sánchez de Toca.—Obra citada.—Págs. 34 y 35—Nota.

electoral. En este sentido vamos á examinar los usados en los tiempos medioevales y en los modernos.

En un principio, es decir, en los siglos XII, XIII y XIV, que constituyen la Edad de oro de los Concejos, fué práctica rigurosamente observada, la libertad en la elección y en el sistema electoral. «No hallamos, dice Colmeiro, memoria ni vestigio de cómo se procedía en el nombramiento de los Procuradores antes del rey D. Fernando el Santo» (2). En el privilegio otorgado por este Rey á la ciudad de Segovia, en que dice que cuando quisiere enviarle hombres buenos «catedes» caballeros á tales... quales tovierdes por guisados de enviar-me á mí... E mando que estos que á mi enviarde que no sean más de tres, fasta cuatro, sinon si yo enviase por más», encuentra dicho autor la prueba de libertad de la elección de los Procuradores, dejando siempre á salvo los fueros y privilegios de cada ciudad ó villa, en cuanto al modo y forma de proceder en su nombramiento, que eran generalmente tres: la elección, el turno y la suerte por insaculación.

Pronto empezaron, desgraciadamente, los abusos, influyendo los Reyes con dádivas y promesas, para que el cargo de Procurador recayese en persona determinada ó enviando órdenes al estilo actual, para que el Concejo confiriese sus poderes á la persona designada por la Corte. De todas suertes, no fueron los representantes del pueblo los que dieron margen á esa corrupción, y repetidas veces pidieron al Monarca reforma de ello, por entender que ese procedimiento era el camino más breve para su desprestigio y decadencia. En cuanto al sistema electivo del antiguo régimen, con ser irregular, arbitrario y caprichoso, no produjo los efectos de la desmoralización política que hoy causa el sufragio universal. Debe, sí, unificarse el sistema y decidirse por uno que se ejerza por quienes tengan condiciones de capacidad y suficiencia, pero no implantar el sufragio de todos: orden lógico contrario al de cierto periódico que, al defender el uni-

---

(1) Obra citada, pág. 288.

versal, aducía la razón de que era preciso con éste sanear el restringido que estaba podrido (1).

No importa, para el caso, dilucidar si el sufragio es una función política ó un derecho; sí importa, á pesar de esto, hacer constar que lo mismo prevarica el que al emitir su sufragio lo hace por perversión ó por soborno, contra los dictados de su conciencia, que el magistrado que administra justicia sin tener por móviles las supremas normas de ella.

Prescindiendo de cuestiones como la enunciada, es lo cierto, que el sufragio universal, con la organización y fines que se le asignan, es una institución utópica, propia de regiones ideales; es querer hacer al hombre únicamente por virtud de la ley que le concede la prerrogativa, apto para desempeñar elevadas funciones que exigen una cultura superior, impresumible en las multitudes. Lo mismo importa al ocuparse del sufragio universal distinguir entre el plebiscitario, en que se somete á la decisión soberana é inmediata del pueblo un asunto público, y el representativo ó indirecto, que elige sus mandatarios y por medio de ellos ejerce el poder civil; el resultado es idéntico, porque con uno ó con otro «se hace árbitro en los negocios más delicados é importantes á una muchedumbre ignorante é incapaz de comprender asuntos tan complejos como son todos los políticos; de aquí que el sufragio universal no refleje la opinión del país, sinó la de unos cuantos agitadores, que engendre la abstención de los elementos más valiosos y que sea sumamente variable (2), hasta el punto de derribar

(1) Es preciso sanear el sufragio, y como el de carácter restringido está podrido hasta la médula, viene á ser indispensable el sufragio universal.—*El Imparcial*.

(2) Autoridad tan poco sospechosa como la del Sr. D. Pedro Dorado Montes, profesor de la Universidad de Salamanca, dice que la opinión pública es pocas veces prudente, reflexiva, discreta, madurada, es más bien impetuosa, amenazadora, apasionada, hasta brutal y ciega.

hoy lo que ayer ensalzó (1). Confirmatorio de lo dicho es el estudio de Tocqueville sobre la democracia y el régimen parlamentario en Norte América, en el que hace constar que el sufragio universal aleja de la arena política á los buenos ciudadanos, porque se ve invadida y ocupada por los que hacen de la gestión pública un oficio. Se puede decir que los inconvenientes y peligros de este sufragio son los mismos que los de la democracia. Nunca podrá afirmarse que ésta, como forma de gobierno, sea mala intrínsecamente; pero sí es evidente que los Estados que acepten ambos, corren peligro, como decía Macaulay refiriéndose á los Estados Unidos, de que algún César ó algún Napoleón se apodere de las riendas del gobierno (cesarismo), ó que ese Estado sea presa del saqueo de los bárbaros del siglo xx, no menos espantoso que el de los bárbaros del siglo v en la República romana (anarquía, disolución social).

Ante los peligros á que se exponen las Naciones con ese régimen, el juicio que recaiga sobre él, no puede serle favorable, sobre todo tratándose del terreno práctico; en el teórico, no dejamos de reconocer que si los hombres en alguna ocasión llegaran á reunir dotes de moralidad é instrucción políticas y sociales superiores, no había escrupulo en confiar el gobierno directo ó indirecto, según fuera plebiscitario ó indirecto el sufragio, al voto general de los ciudadanos; más como esto es una utopía, nunca se llegará al estado soñado por muchos (2). Del mismo modo que es insostenible el procedimiento electivo actual, lo es en aquéllo que tiene de arbitrario y caprichoso el procedimiento antiguo, por la diversidad de métodos que se se-

---

(1) Cepeda.—*Derecho Natural*.—Valencia, 1893.—Pág. 608.

(2) Entre otros por Henry George, quien después de exponer los deplorables resultados del sufragio universal en Norte-América, afirma que es un régimen que sólo puede establecerse en aquellas sociedades en que la excesiva desigualdad de fortunas desaparezca y en que florezcan todas las virtudes.

guían y por no ballarse garantizado su ejercicio en ley alguna consuetudinaria ó escrita. De todas suertes, había en esta época más sinceridad, eran más verdaderas las elecciones, por no estar tan falseado el cuerpo electoral y por estar directa y verdaderamente interesados en una buena designación. Claro está que no hay que referirse á los tiempos en que interviniendo abusivamente los Reyes en el nombramiento de los Procuradores, se apeló por el Poder público á las mismas artimañas y habilidosos procedimientos de hoy día. Pero la corrupción nunca llegó á puntos de semejanza con la moderna; es más, no podían llegar aquellos estamentos ó clases á permitir la ingerencia del Poder real en su designación sin ser suicidas; el sufragio universal, en cambio, permite y sanciona intromisiones injustas, por estar al servicio de gobiernos parlamentarios, que le manejan como resorte para fábrica de mayorías. Impide, además, la representación de clases, porque tal sufragio es patrimonio exclusivo de la burguesía descristianizada por la Revolución; burguesía ó mesocracia que, lejos de ser el vínculo unitivo de las extremas, las ha disuelto y corrompido, apartando á la aristocracia de su misión histórica y providencial, y pervertido al pueblo y héchole perder la fé, la conciencia y la esperanza en otra vida, sin lo que no ha encontrado otro ideal que la concepción socialista.

El régimen del sufragio universal no da voz más que al cuarto estado, y de no armonizarse con los órganos electorales que requieren las demás clases, deja á las naciones sin otra representación legal que la de sus turbas (1).

---

(1) Sánchez Toca.—Obra citada, Prólogo, XII.—A quien da voz, sí, es al cuarto estado; pero esa influencia se la arrebató y apropia la burguesía actual, directora y gobernante absoluta, constituida en sistema oligárquico caciquil.—V. Costa, *Oligarquía y caciquismo*.—Memoria de Sección, sometida á debate del Ateneo de Madrid en Marzo de 1901. y el informe sobre ella emitido por el doctor catedrático de la Universidad de Salamanca D. Enrique Gil y Robles.

Resumiendo: el sufragio universal origina el exclusivismo de su ejercicio por una sola clase de la sociedad; produce la confusión y nivelación de todas, hace incompatible el sistema con el influjo de la élite ó aristocracia natural excluida en todas partes de la dirección política y de la regeneradora acción pública (1), de lo que se lamenta amargamente Edmundo Scherer (2), y todo ello consecuencia del igualitarismo absurdo introducido por los principios del 89.

## VII

### Inviolabilidad é independencia de los representantes.

**E**N vano habrían las leyes y costumbres asentado el principio de libertad en el nombramiento de los Procuradores á Cortes y en el otorgamiento de los poderes por los Concejos, si no se hallaren protegidos con tal eficacia, que fuesen inviolables por su voz y su voto en el desempeño de su mandato. No bastaba constituir libremente los cuerpos populares llamados á la participación en el gobierno; era preciso asegurar la justa independencia de sus individuos, poniéndolos á cubierto de toda ofensa en su persona y propiedad, si la representación nacional ha de

---

(1) Gil y Robles.—Informe citado, Pág. 15.

(2) En su libro *El sufragio universal y la democracia*, con Prólogo y notas de D. Eduardo Sanz y Escartín.

ser fiel intérprete y eco legítimo de las necesidades y deseos del pueblo que, por medio de la elección, manifiesta su voluntad (1).

En efecto, sin esa garantía de la justa independencia del representante del pueblo para exponer y defender los intereses y las ideas de sus representados con entera libertad, para nada servirían las Cámaras deliberantes; si en ellas hubieren de discutir bajo la presión de determinadas influencias, ó bajo el temor de algún mal serían completamente inútiles, porque la discusión, la deliberación, requieren como condición esencial la libertad; de aquí que, desde un principio, se sintiera la necesidad de poner bajo la salvaguardia y protección de la ley á los Procuradores que acudían á la convocatoria de Cortes.

Este principio es tan elemental, que se consigna, ó por lo menos se practica en todos los pueblos que tienen instituciones representativas. Nuestra Constitución del 76 trasladó á su articulado este principio inconcuso, diciendo: «Los Senadores y Diputados son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo» (2).

Ya en los antiguos tiempos, y conforme al derecho común de las Partidas, los mensajeros que el Rey enviaba á llamar por sus cartas, ó acudían de grado á la Corte en demanda de justicia, debían ir y volver seguros bajo la protección de la ley, la cual imponía la pena de alevés á los que se atreviesen á matarlos, herirlos, prenderlos ó deshonorarlos de dicho, de hecho ó de consejo (3). Sin duda por lo agitado de los tiempos, este derecho no debía ser muy respetado, cuando suplican al rey Fernando IV que los omes buenos vengan seguros á las Cortes, petición repetida en varias ocasiones. No era poco, dice Colmeiro (4) defender las personas y propiedades de los Procu-

---

(1) Colmeiro.—Obra citada, pág. 303.

(2) Artículo 46.

(3) L. 2 y 4.—T. XXVI.—Part.<sup>a</sup> 2.<sup>a</sup>

(4) Obra citada, pág. 304.

radores contra los atentados de la enemistad particular; mas aún faltaba protegerlos contra la astucia ó la violencia del Poder real, que podía disfrazar la persecución con capa de justicia. Sólo cuando ningún temor ni peligro oprime su conciencia, son inviolables los representantes del pueblo.

Conforme á esto, el rey D. Pedro *el Cruel*, ordena á la petición hecha por los Procuradores en las Cortes de Valladolid de 1351, que los Alcaldes de Corte no conociesen de pleito alguno ni querrela hasta que volviesen á sus tierras, salvo por las rentas, pechos y derechos reales, ó por injurias ó contratos en la Corte misma, ó por sentencia dada en causa criminal, para evitar así las acusaciones maliciosas y demandas que les obligaban á prestar fianza.

Pero como la independencia de los Procuradores en Cortes, no se alcanza con sólo preservar á éstos de todo peligro en sus vidas y haciendas, si no se consigue además la libertad moral que garantiza la libertad de discusión, pusieron éstos especial empeño en conseguirla, y en efecto la consiguieron. A semejanza de lo que acontece en las monarquías constitucionales y parlamentarias, en que el Rey sólo preside en determinadas ocasiones, con objeto de no imponer temor, miedo ú opresión en el ánimo de los representantes, para que la discusión se deslice exenta de todo influjo que no sea el de los razonamientos, de la misma manera en las Cortes antiguas, el Rey sólo presidía las sesiones de apertura y clausura; las demás eran presididas por un Grande, por un Prelado, y, andando el tiempo, por el presidente del Consejo Supremo de Castilla.

En tal concepto, presidió las últimas Cortes del antiguo régimen, celebradas en Madrid el año 1789, el famoso conde de Campomanes (1). Pruebas de la libertad moral de que gozaron los Procuradores, tenemos en abundancia; no hay más que recorrer la historia, para notar la multitud de veces que

---

(1) Sánchez Moguel.— Discurso citado, pág. 27.

alzaron la voz reclamando de abusos, ya generales, ya particulares; el persistente clamor que hacían llegar al Trono, para que comprendiese el mal camino que llevaba en ocasiones y hacerle entrar por el que ellos entendían ser el verdadero, sin que los Reyes hiciesen otra cosa que quejarse privadamente de lo que ellos creían era disminución de su derecho. Así vemos que claman contra el condestable de Castilla, D. Alvaro de Luna, en cuyo tiempo comenzó el uso de aquella fórmula de Cancillería, «de mi ciencia cierta y poderío real absoluto, no reconociendo poder en lo temporal,» mando ó revoco tal cosa, «no embargante cualesquier leyes, fueros, ordenanzas,» etc. Tan duras é irritantes parecieron estas cláusulas á los Procuradores, que en las Cortes de Valladolid de 1442, rompieron el silencio, diciendo: «por cuanto en las cartas que emanan de vuestra alteza se ponen muchas exorbitancias de derecho, en las cuales se dice no obstante leyes, é ordenamientos é otros derechos, que se haga é se cumpla...» Protesta clara y enérgica contra el absolutismo, que ya apuntaba en el siglo xv, y contra el que siempre lucharon nuestras Cortes, defendiendo sus incuestionables derechos á intervenir en la gobernación del Estado y su legislación; derechos que más tarde fueron conculcados abiertamente por Reyes poco escrupulosos en los medios, y más atentos á robustecer su poder que á favorecer las libertades públicas, base inconvencible de todo régimen político. En otras muchas ocasiones se mostró la independencia de espíritu que animaba á los Procuradores. Los flamencos de la Corte de Carlos V, tuvieron la audacia de penetrar en el salón donde se reunían las Cortes de Valladolid, en 1518; mas el doctor Zumel, Procurador por Burgos, despreciando las ofertas y amenazas de los palaciegos, levantó la voz, diciendo que se vulneraba la libertad de la nación, consintiendo que extranjeros tomasen parte en los acuerdos y consultas de los naturales, contra toda razón y justicia; y tan graves fueron sus palabras, que Xevrés y otros dos consejeros flamencos, hubieron de pasar por la humillación de salir expulsados de

aquel recinto (1). En las de Toledo de 1538, sucedió haberse presentado en la sala donde se reunía la nobleza, un secretario del mismo Emperador, so pretexto de anotar los acuerdos, y en realidad, con el poco honroso cargo de observar y transmitir á su amo cuanto ocurriese dentro. Lleváronlo á mal los nobles, y así fué, que al verle entrar, dijeron los más discretos y resueltos: «fuera, que aquí no tenemos necesidad de secretario». Salióse, en efecto, y luego acordaron que un señor leyese y otro anotase lo conveniente (2).

Estos hechos y otros que pudiéramos citar, son la demostración más palmaria de la independencia con que siempre procedían los Procuradores, y la libertad de que en muchas ocasiones usaban, hasta el punto de ponerse frente á sus Reyes, para negarles lo que éstos les pedían y ellos consideraban injusto.

No sucede lo mismo en la actualidad, pues aunque los Monarcas no piden á las Cortes nada de por sí, sinó por medio de sus consejeros responsables, es raro, rarísimo el caso en que se les niegan sus pretensiones, por la sencilla razón que antes apuntábamos de tener á sus espaldas una mayoría de partido, á las que sus jefes, alegando aunque no sea más que el espíritu de disciplina, hacen votar cuantos proyectos presentan, votando quizá contra sus convicciones, siendo así que: «el único sacrificio que puede la parcialidad imponer á sus adeptos en las cuestiones de conducta, es la abstención, nunca transigir en las cuestiones de principios» (3).

Y no se diga qué culpa tiene el régimen de que los partidos se conviertan en fracciones, que esclavizan á los pueblos en vez de ser sus servidores, ó en grupos, buenos tan sólo para dar alientos al caudillaje (4), porque siendo los

(1) Colmeiro.—Obra citada, pág. 311.

(2) Miniana.—Continuación de la *Historia de España* del Padre Mariana.—Lib. I, part. III.

(3) *Minuta de un testamento*, anotada por W., pág. 166, nota 2.

(4) *El régimen parlamentario en la práctica*, por D. Gumersindo de Azcárate, pág. 9.

gobiernos parlamentarios, gobiernos de opinión, de esa opinión ficticia que nace principalmente por los periódicos, es indispensable darle satisfacción, cosa que no puede hacerse sinó formando á su vez una agrupación, cuya comunidad de ideas es ficticia también, y que probablemente ha de sancionar lo que tal ó cual diario indica como la voluntad del país, en aquella ocasión personificada por el gobierno, levantado por el clamoreo de la prensa.

## VIII

### Facultades de las Cortes.

**L**A historia comprueba que esta institución, en la esfera del poder, comenzó ejercitando el modesto derecho de petición; después consiguió que las leyes hechas en Cortes sólo pudieran revocarse por otras leyes en la misma forma dictadas: luego se limitaban á dar su consejo cuando el Rey lo reclamaba, más tarde los Reyes dejaron de convocarlas y gobernaron sin su concurso.

Así las Cortes, como toda institución humana, tienen su época de grandeza y decadencia, como la tuvieron los elementos que la formaban, y muy especialmente del elemento popular, que siguió todas las vicisitudes de los Concejos. Porque ligadas las Cortes, en cuanto á la representación que en ellas tenían villas y ciudades, á la vida de los Concejos que designaban los Procuradores, participaron de todas sus alternativas. Prosperaron cuando la Monarquía se sentía

débil para dominar á la turbulenta nobleza y buscaba las fuerzas comunales; pero bien pronto los nobles se apoderaron de las magistraturas populares, y los dos órdenes que produjo el sistema electivo, obligó á los Reyes á poner los oficios concejiles en su mano y á crear los Corregidores, con el objeto de robustecer la autoridad real y debilitar la fuerza de los Concejos (1).

Lastimoso era que una institución tan respetable, salvaguardia de las libertades públicas, estuviese entregada á los azares de las luchas políticas ó sociales, y que algunos Reyes se valiesen en contra de determinadas tendencias del elemento popular; por esta razón, nunca ha sido nuestro ánimo presentar á las Cortes de la Edad Media como un modelo que copiar, sinó como un germen que cuidadosamente atendido, hubiera dado como producto el verdadero régimen representativo de la monarquía templada.

Ahora bien: ¿las Cortes medioevales compartieron alguna vez con el Rey la facultad de legislar? ¿Tuvieron la potestad legislativa los nobles, eclesiásticos y Procuradores de las villas y ciudades juntos en Cortes? La naturaleza de la antigua monarquía no toleraba compartir con nadie sus atribuciones y facultades, entre las que se encontraba como principal la de legislador.

En todos los Cuerpos legales del antiguo régimen se establece el principio de que «sólo el Rey puede hacer leyes sobre las gentes de su señorío, é otro ninguno non ha poder de las hacer en lo temporal», como dice D. Alfonso el Sabio en sus Partidas.

No fundamenta este principio la arbitrariedad, no proporciona alas al capricho, no erige en principio el *quod principi placuit, habet legis vigorem*. Ningún monarca, por inteligente y sabio que sea, osa dictar leyes y mandar á sus súbditos sin el asentimiento y consejo de personas entendidas;

---

(1) Danvila — El poder civil en España.

desde tiempo inmemorial, desde la época bárbara, eran llamadas á las Cámaras reales.

Ningún monarca se atreverá á negar con sus disposiciones las leyes de la justicia y del derecho natural; no se les agravia al negarles la facultad de obrar contra ellas; al contrario, es suponerlos rectamente inclinados á abrazar la verdad, y á ajustar su conducta á aquellos principios inmutables; es hacerlas como los demás hombres, cuyos actos se suponen siempre justos, mientras no se pruebe que son perversos: modo de raciocinar distinto del de aquella escuela que suponiendo siempre en el gobierno una tiranía necesaria, imaginó dividir el poder para que los usufructuarios de sus partes se sirviesen de contención, y conservase aquél su equilibrio.

Ningún monarca debe obrar contra las reglas de la sana prudencia; y sería obrar contra ellas, al decidir por su sola autoridad y consejo los arduos negocios de Estado. Para evitar la nota de imprudentes y de osados, fué por lo que los reyes convocaban Cortes en determinados asuntos, imponiéndose así la obligación de reunir las en los casos análogos. (1).

La naturaleza humana, de suyo falible, busca siempre el apoyo del consejo ajeno como escudo que sirva para su defensa, y para cubrir de algún modo su responsabilidad en

---

(1) En cuanto á su convocatoria, nunca hubo plazo fijo: hay quien dice que eran bienales; otros dicen que Felipe II las hizo trienales. Así resulta de la historia, que este Rey, tenido por tan absoluto, fué uno de los que mayor número de veces las reunieron.

Lo cierto es que acostumbraron los Reyes á convocarlas y asesorarse de ellas en negocios graves, y que siempre se consideró como una infracción de la Constitución consuetudinaria el dejarlas de llamar en asuntos tan delicados como la declaración de guerras, celebración de paces, otorgamiento de tributos, variación en el orden de sucesión real, etc.

caso de yerro; por eso, áun cuando no hubiesen existido las Cortes, no podían los Reyes, sin faltar á las reglas de la prudencia, pasarse sin un Consejo, cualquiera que fuese el nombre que se le diese, para que las leyes y providencias graves llevasen el sello del juicio, de la cordura y de la circunspección (1).

Faltar á las leyes de la conveniencia política sería la no existencia de un Consejo, ó de unas Cortes, reveladora de presunción y orgullo sin medida, de desconocimiento de los intereses de sus súbditos y de carencia de ese freno jurídico que tanto coarta las arbitrariedades reales y que guardan, según su autor (2), el contraveneno de la tiranía, así como la realeza guarda el de las demagogías y oligarquías; porque con la obligación moral que existe de convocar á Consejo á los representantes del pueblo, y á veces con el deber legal de llamarlas de tiempo en tiempo, como ocurrió en ocasiones, se imponen á los Reyes deberes que cumplir, deberes cuyo cumplimiento se hace más eficaz cuando la voluntad del pueblo es unánime, y cuando, de no abrazar su acuerdo, resultaría un semillero de discordias, que son los primeros en evitar.

Resulta, pues, que las Cortes del antiguo régimen no fueron legisladoras, y que si gozaron de algunas prerrogativas en esta materia, fué por concesión de los Monarcas; pero que se hallaban éstos rodeados de limitaciones morales y jurídicas más eficaces que las del parlamentarismo, aunque no con tanta precisión detalladas.

Las atribuciones de las Cortes variaron con los tiempos, y si hubo monarca que, como Alfonso IX en el ordenamiento hecho en León, promete no hacer la guerra ni ajustar la

---

(1) *Leyes fundamentales de la Monarquía española*, por el Padre Magin Ferrer; t. I; págs. 84 y 85.

(2) *Del gobierno en el régimen antiguo y en el Parlamentario*; libro I, pág. 18.—Sánchez Toca.

paz, sinó con el consejo ó consentimiento de los obispos, nobles y hombres buenos, y, el mismo Rey en las siguientes de León de 1208, confirma esta protesta diciendo, que reunidos él, los venerables obispos, los nobles y primates y el pueblo, después de mucha deliberación y con el universal consentimiento, etc. Y hay también otros monarcas, como Juan I, que *motu proprio* y sin mediar ninguna petición conocida de los Procuradores, establece que las leyes hechas en Cortes no pudieran derogarse sinó por otras iguales, lo hay en cambio, como Enrique IV y su padre Juan II, que ningún caso hacen de estos precedentes y legislan sin su consejo, y responden á sus reclamaciones con fórmulas vagas contra las que se estrellaban los buenos deseos de los Procuradores.

Otra de las facultades que tuvieron las Cortes, la más ámplia de todas, era la concesión del impuesto. Las necesidades de la Reconquista obligaron á los Reyes á premiar servicios de los pueblos con la exención de tributos, refiriéndose esa franquicia únicamente á lo futuro, no respecto á las contribuciones incluidas en el cuaderno de fueros que se les concedía. Pero no bastando más adelante las rentas reales para los gastos generales, fué preciso que los pueblos diesen su consentimiento para nuevas imposiciones, y encargaron á los Procuradores de su otorgamiento. Como se ve, los Reyes estaban, en esta parte, obligados á no obrar sin aprobación de las Cortes, por una especie de contrato.

De todas suertes, pasó esta facultad por una serie de vicisitudes que hicieron desaparecer una prerrogativa tan importante como es en sí el otorgamiento de nuevos impuestos, facultad que, dice Balmes, ejecutada y regulada cual conviene, es una de las mayores garantías y un freno muy saludable contra la codicia, prodigalidad y dilapidaciones de los malos gobiernos.

Pidieron los Procuradores, en los tiempos de D. Fernando IV y su madre D.<sup>a</sup> María de Molina, que no se exigiesen

tributos ni servicios contra fuero, á lo que accedió el Rey, «entrando por menos, dice Colmeiro, la gratitud que la prudencia, pues no hubiera sido cordura enajenarse la voluntad de los Concejos, cuando la fé de los nobles era tan dudosa» (1).

Confirmaron este ordenamiento las Cortes sucesivas, reinando Alfonso IV, Enrique III, Juan II, etc. Mas, á pesar de tan repetidas declaraciones, no hubo obstáculo para que otros pasaran por cima de ellas, pidiendo dinero por repartimiento sin necesidad de llamar á Cortes.

Protestaron con insistencia de ello los representantes, pidiendo que el Rey no eche, ni reparta, ni demande pedidos, ni moneda sin otorgamiento de las Cortes. Mas la decadencia de éstas y la creación de los Consejos reales, dejaron reducidas aquellas disposiciones á mera fórmula, y lo referente á la tributación pasó á ser materia de éstos, creándose más tarde para que entendiera en ella, el de Hacienda, en tiempos de Felipe V, quien con su lenguaje imperativo, no acostumbrado en Castilla, decreta que le sirvan sus vasallos con un donativo general para las urgencias de la guerra.

De esta manera fué declinado el poder y las facultades de esta institución, que de haber arraigado, hubiera prevenido los vicios del absolutismo. Pero la inseguridad de las leyes que la regían, el poco interés de las ciudades y villas que tenían voto en Cortes en extender su privilegio á los demás, la separación de éstas de los brazos nobiliarios y eclesiástico, cuya unión hubiera contrarrestado los excesos posteriores de los Reyes, fueron causas que impidieron á las Cortes medioevales llegar á un completo desenvolvimiento. Por eso dice el Sr. Sánchez Moguel, que si los Concejos en vez de guardar tan avaramente para ellos, como los prelados y grandes, sus privilegios y franquicias, hubiesen tendido á compartirlos con las otras villas y ciudades, habríamos lle-

---

(1) Obra citada, pág. 323.

gado progresivamente á una representación nacional más sólida que la que hoy tenemos, fundada, más en ideas generales, que en el modo y manera de ser de nuestra patria. Decimoslo con pena: ni siquiera los Comuneros de Castilla soñaron, ni por un instante, en extender la representación en Cortes á los Concejos que carecían de ella, salvando así la propia.

Las grandes transformaciones sociales las hace la fecunda difusión del derecho, nunca el estéril afán de mantener á todo trance las viejas instituciones. Por eso la aristocrática república romana fué vencida por el democrático imperio: los Estados privilegiados de la Edad Media, por el nivelador poder de los Monarcas (1).

## IX

### Juicio comparativo y conclusión.

**Q**UÉ juicio nos merecen, después de todo lo dicho, las Cortes antiguas y las Cortes modernas? Repetimos que no habiendo aquéllas llegado á su completo crecimiento, si bien son reflejo de un determinado régimen de gobierno, no lo son de una manera exacta, y para llevar á cabo la comparación susodicha, es necesario antes hacerla de la forma de gobierno de que son imagen, aunque inexacta, para luego deducir como consecuencia la que es preferible.

---

(1) Sánchez Moguel.—Discurso citado, págs. 26 y 27. (1)

Nos propondríamos un absurdo si intentáramos la precognición teórica de un sistema, ó buscáramos alguna institución excelente de régimen político, aplicable en cualquiera disposición de los tiempos. Nada de esto entra en nuestro propósito, que así planteado equivaldría á resolver el problema de cuál es la mejor forma de gobierno en sí, independientemente de sus aplicaciones en tal ó cual nación, según las condiciones especiales y concretas de su condición particular (1).

Por consiguiente, no vamos á buscar aquí la perfección intrínseca del régimen antiguo ó la del parlamentario, esto es, su perfección absoluta, sinó aquella otra en virtud de la cual, una forma de gobierno en un caso dado, y tratándose de un pueblo particular y concreto, presenta más ventajas que las otras para conducirlo á su fin, no por razón de su estructura especial, sinó á causa de las circunstancias peculiares en que se encuentran; así, el sistema parlamentario puede ser, con respecto á algún pueblo, más conveniente que las demás formas de gobierno, porque quizá ocurra que arraigue de tal modo en un país, que no sea posible sustitución ni cambio en el régimen. Sin embargo, si esto es así, en cuanto á su perfección, que pudiéramos llamar relativa, no sucede lo propio con la absoluta, pues de ésta carece por completo el parlamentarismo, del que afirmamos que es un régimen imperfecto, mientras que sostenemos que la monarquía templada con la representación de todas las clases sociales, es una forma de gobierno superior en excelencia á la monarquía parlamentaria.

Para poder formar juicio de ellas, como para hacer su comparación, sentaremos aquellas condiciones que debe reunir para que en su virtud llene la autoridad civil su fin propio; y á este efecto, iremos recorriéndolas y haciendo las aplicaciones que á nuestro objeto convienen. La

---

(1) Sánchez de Toca.—Obra citada.

primera de ellas es que remueva eficazmente todo peligro de despotismo, esto es, de transgresión de los límites del poder civil según la ley natural: el régimen parlamentario no ofrece la suficiente salvaguardia para los derechos de los individuos y de los distintos elementos sociales, pues como dice Leroy Beaulien, la ventaja que se pretendía encontrar en él, á saber, la de la separación de poderes, es completamente ilusoria, puesto que el centro de toda acción política se encuentra en la Cámara, desde el momento que el ministerio sale de ella y en ella se ha de inspirar. De aquí el hecho que hace notar este publicista de que en todo país que ha llegado al apogeo del régimen parlamentario, el Parlamento, la Cámara de diputados, tiende á erigirse en convención omnipotente y regula soberanamente todos los asuntos del Estado: y como la Cámara resuelve por mayoría y ésta es la representación de un partido, los individuos que no pertenecen á él, y, sobre todo, los que no pertenecen á ninguno militante, se hallan más expuestos á que caiga sobre ellos el peso de la dominación del partido que se halla en el poder (1). Al contrario, en la monarquía templada; en ella, los partidos no son expresión de determinadas tendencias doctrinales que hay que acatar sin discutir las, sino que están formados por individuos que tienen exacto conocimiento de las necesidades de su distrito, y si resultan agrupaciones no son «ejércitos civiles, sin cesar jamás en campaña, que tienen todos el mismo objetivo, la conquista del poder», sino verdaderos representantes que luchan por los intereses de sus electores, los cuales convergen en algunos asuntos que resultan de interés general. No dudamos que en la esencia del régimen no entra el que las elecciones sean un tejido de cábalas, intrigas y sorpresas, ni que entre en su programa el que el poder ejecutivo, convirtiéndose en amo y señor, origine absolutismo de siete ú ocho (2), pero si en su espíritu no en-

---

(1) R. de Cepeda.—*Derecho Natural*.

(2) Azcárate.—*El parlamentarismo en la práctica*.

tra, es tal la insistencia de su realización en la práctica, que hasta los hombres más afectos á él empiezan á dudar de su virtualidad para vencer lo que ellos llaman corruptelas del régimen, y la prensa habla ya de la bancarrota del parlamentarismo, diciendo que es todavía un ideal no realizado y que el régimen está desenvuelto en la ley, no en la vida.

Todos los contrapesos que se inventaron para evitar la tiranía de los Reyes, que creían esencial á la posesión del poder en una sola mano, han resultado fracasados y menos eficaces que aquellas contenciones jurídicas de instituciones más ó menos desarrolladas que hacían á los monarcas no salirse de los límites á que tienen que circunscribirse por leyes humanas y divinas, llegando á afirmar el Sr. Sánchez de Toca, que la regia prerrogativa en los siglos de los Austrias y Borbones, estuvo mucho más sujeta por prácticas gubernamentales, que en la Edad Media, y si no más, tanto por lo menos como en el parlamentarismo de ahora (1).

Por otra parte, todo régimen político debe poner al sujeto de la autoridad, en situación de conocer satisfactoriamente las necesidades, deseos y derechos del pueblo, al mismo tiempo que debe ser eficaz para impeler al soberano á obrar según ese conocimiento adquirido; todo lo cual consigue más fácilmente la monarquía templada, porque el Parlamento se forma de personas que, si bien son designadas por los elementos políticos de determinadas localidades, representan toda la Nación y no la clase social de quien hayan de llevar la voz, exponiendo sus aspiraciones; ahora bien, la gestión de los diputados de tal modo elegidos, no se concreta á determinadas esferas señaladas por las que abarquen sus electores, por lo cual resulta que ni los electores tienen la suficiencia para elegir esta clase de diputados, ni éstos, por el mero hecho de la elección, adquieren la competencia necesaria para dar su voto en los asuntos más difi-

---

(1) Obra citada, pág. 164.

les y arduos que necesitan estudios especiales y una larga experiencia. El régimen parlamentario, además, no proporciona la suficiente armonía y eficacia en el gobierno, para que éste cumpla con mayor facilidad sus deberes, porque dado su organismo, siempre resultará que, ó tienen que someterse las Cortes á los ministros, ó los ministros á las Cortes. Cosas ambas inconvenientísimas, «ya porque someténdose aquéllas á éstos, dejan por lo mismo de ser representantes de la Nación, ya también porque antes de someterse, andarían en continuos conflictos con los ministros, lo cual, además de quitar su eficacia al gobierno, hace que aquéllos empleen mil intrigas y torpes manejos, no sólo para ganarse á los diputados contrarios, sinó también para obtener mayoría en las elecciones. Ciertamente, sin los tales manejos é intrigas es imposible la producción de este hecho, perennemente observado en los pueblos regidos por el parlamentarismo, á saber: que en las elecciones siempre saca mayoría el gobierno; la verdadera mayoría de la Nación no cambia con tanta facilidad como aparece en las elecciones. Si los ministros se someten á las Cámaras, los inconvenientes no son menores, porque la multitud de partidos impide que ninguno de ellos pueda tener mayoría estable en las Cortes, y si se someten los ministros al Parlamento, sería andar en una continua variación de ellos, con perpétuas crisis, caídas de ministerios, disoluciones de Cortes, elecciones de diputados á Cortes, etc., sin tener otra cosa fija en la Nación que el perpétuo semillero de discordias entre los ciudadanos, como la experiencia continua de todos los días nos lo está diciendo á cada momento» (1).

Al contrario ocurre en la monarquía templada porque sin dejar los diputados de concurrir con el Rey á la formación de algunas leyes de excepcional importancia, verbigracia, las relativas á la paz y á la guerra, las variaciones en el orden de sucesión á la Corona, y la más importante de todas,

---

(1) Mendive.—*Derecho natural*, págs. 258 y 259.

la exacción de tributos; y sin abdicar de su iniciativa en las demás, v. gr., la corrección de abusos, la creación de instituciones convenientes al país, revisten al poder de tal armonía y eficacia, que es impelido á dar satisfacción á las justas exigencias de los representantes, no decimos ya en aquellos puntos en que es necesario su concurso y consejo, pues que aquí su intervención es inmediata, sinó en aquellos otros en que no hacen más que representar, hacer presentes los deseos de sus electores al Monarca. «Con el sistema de representación mencionado, los diputados, ya por sí mismos, ya por medio de una comisión elegida á este objeto, deben informar al Soberano sobre los intereses, deseos y necesidades comunes á todas las clases del reino; por otra parte, los diputados de cada sección le informarán de las exigencias de su comarca; de este modo podrá conocer los intereses generales del Estado y los particulares de cada región, obligando así al Monarca á que oiga lo que pide y desea la Nación entera ó sus organismos, medio efficacísimo para mover su voluntad, para inclinar su ánimo é ilustrar su inteligencia á fin de darlos cumplida satisfacción, pues por lo menos tenemos que suponer en él buena voluntad y deseo decidido de gobernar rectamente su Estado y acceder á lo que justamente pidan; de otro modo, si se negara sistemáticamente á sus pretensiones, podría acudirse á extremos legítimos que los Reyes son los primeros en evitar.

Porque no hay que suponer su autoridad esencialmente tiránica, ni proclamar la necesidad de ese sistema de contrapesos y equilibrios que consagra el constitucionalismo, sinó que los contrarrestos del poder soberano hay que buscarlos, en primer término, en el freno que el deber religioso le impone, y en las leyes que ya de por sí, ya por las instituciones que regulan, sean una garantía contra los abusos de esa autoridad; por esto ya decía un autor antiguo citado por el Sr. Sánchez de Toca, que «la Monarquía, para que no degenerare no ha de ir suelta y absoluta, sinó atada á las leyes», y que «si el Monarca, sea quien fuere,

se resolviese por sola su cabeza, sin acudir á su consejo ó contra el parecer de sus consejeros, aunque acierte en su resolución, sale de los términos de la Monarquía y se entra en los de la tiranía.» Podemos aún añadir que el Poder real se hallaba más limitado en el régimen antiguo que en el parlamentario, «aun después que las Cortes perdieron su importancia, teóricamente, asentaba aquél en la persona del Rey la plenitud del poder legislativo; desde que por la descomposición del régimen político de la Edad Media, los diferentes brazos de las Cortes empezaron á resultar incapaces de acuerdos en que los intereses particulares de cada uno se subordinasen al interés general, que es propiamente la materia y el verdadero objeto de la ley, el Poder real hubo á su vez ir supliendo esta deficiencia de las Cortes», para ello creó los Consejos, «con los cuales siempre de hecho ese Poder compartió su potestad legislativa.» Tal vez la más capital de las reivindicaciones de derecho que los tiempos modernos han formulado contra la realeza del antiguo régimen, consiste en el precepto constitucional, que hace necesariamente compartir al Rey con las Cortes la potestad de hacer leyes. Pero la realidad misma de las cosas en las políticas de gobierno, imponían durante el antiguo régimen semejante limitación por manera tan eficaz ó más que actualmente (1).

Por todo lo dicho, podemos concluir, que un régimen que trae á la vida real tales inconvenientes y dificultades; un régimen que erige un estado normal, la desarmonía y el desacuerdo; que quita su eficacia y unidad al Poder; que no tiene sobre el antiguo la ventaja de la remoción de todo peligro de despotismo; que es inferior en cuanto al modo de dar á conocer al soberano las aspiraciones de sus gobernados por mezclarse en sus peticiones la falsa opinión pública; que disminuye la autoridad real, hasta el

---

(1) Sánchez de Toca.—Obra citada y nota de la pág. 185 y siguientes.

punto de dejarla reducida á una sombra, no es de aquellas formas de gobierno que tienen en sí la perfección absoluta, sinó aquella otra que hemos llamado relativa, en virtud de la cual puede ser conveniente á algunos países, merced á causas ocasionales y de mera circunstancia, y en cuanto á España, por lo menos, podremos decir que sus efectos son deplorables, y es más ocasionado que el régimen antiguo á continuos conflictos.

Consecuencia de lo dicho es nuestra preferencia por el antiguo gobierno y sus instituciones, de las cuales, la de las Cortes, creemos es superior á las modernas.

Hemos dado fin á nuestro trabajo, habiendo puesto en él todo el caudal de rectitud é imparcialidad que poseemos; atentos seguiremos las observaciones de los maestros en aquello que su autoridad nos demuestre habernos equivocado.









CD