

## LIBRO II

## FACTORES PSICOLÓGICOS DE LA VIDA POLÍTICA

## CAPÍTULO PRIMERO

## El origen de las leyes y las ilusiones legislativas.

Muchos sucesos políticos representan el resurgimiento de un escaso número de principios sólidamente imbuídos en nuestras almas. La creencia en el poder soberano de las leyes es uno de los más activos.

Existen en Francia gran número de gentes indiferentes á toda creencia religiosa. No creen en los dioses, desprecian las supersticiones y, sin embargo, temen á las revelaciones de los sonámbulos ó á la acción mágica del número trece.

En este país del libre pensamiento, será difícil encontrar ciudadanos que manifiesten la más ligera duda respecto del poder infalible de las constituciones y de las leyes. Estamos todos firmemente convencidos que los textos legislativos pueden remover, á su antojo, el estado social de un pueblo. Con leyes, todas las reformas son posibles: pueden enriquecer al pobre á expensas del rico, igualar las

condiciones sociales y asegurar una felicidad universal.

Este dogma del poder de las leyes es casi el único que perdura y que los teóricos veneran. Si el ideal de un partido permitiese definirle, podría afirmarse que no existe en Francia más que un solo partido. Todos poseen, en efecto, un mismo ideal: reformar la sociedad á fuerza de decretos y pedir la constante intervención del Estado en la vida social de los ciudadanos. Cuando se encuentra á un francés, no se sabe si es clerical ó anticlerical—generalmente representa lo mismo,—pero se puede estar cierto de que es estadista.

La doctrina de la acción soberana de las leyes ha constituido casi siempre uno de los más poderosos factores de nuestra historia. Los hombres de la Revolución estaban convencidos de que una sociedad puede reconstruirse con instituciones, y terminaron por deificar la razón, en nombre de la cual habían promulgado sus decretos.

En los pueblos de mentalidad religiosa muy desarrollada, han contribuido muchas causas á que se haya pretendido conseguir por medidas legislativas la manera de remediar los males que les affigían. No pudiendo pedir milagros al cielo, se los han pedido al legislador. El poder de las leyes ha reemplazado al de los dioses. Y estos milagros legislativos parecen de fácil realización, porque si las razones lejanas de las cosas son difíciles de percibir, sus causas ficticias, muy aparentes, parecen fáciles de comprender.

El fracaso de leyes votadas bajo la presión de voluntades populares no quebranta, por lo demás, la creencia en su poder. Ellas conservan las influencias de los dogmas religiosos. Las prescripciones

imperativas y concisas de los códigos ejercen siempre un prestigio misterioso. A semejanza de las divinidades, las leyes ordenan y no explican. Sus autores han comprendido que un poder discutido no tardará en dejar de ser respetado. El verdadero poder no reside, en efecto, en la fuerza de aquel que pide, sino en la voluntaria sumisión del que obedece.

Queda ya dicho que uno de los más funestos errores que registra la Historia es la idea, tan extendida en los pueblos latinos, de que las organizaciones sociales se reforman con leyes. Por defenderla, millones de hombres han muerto miserablemente, ciudades florecientes se han convertido en ruinas, grandes imperios han caído en la pendiente de la decadencia. Esto no obstante, esa fatal quimera es en la actualidad como nunca poderosa.

Algunos filósofos han tratado de demostrar lo peligroso y absurdo de esta doctrina. También lo he intentado yo en numerosas obras, especialmente en el libro sobre *Las leyes de la evolución de los pueblos*. Pero ¿qué pueden los escritos sobre las impresiones movibles de las multitudes? No escuchan más que á los demagogos que adulan servilmente sus instintos.

No cesaremos, por esto, de repetir sin cesar las mismas verdades. Las ideas terminarán por encontrar alguna vez la tierra en que puedan germinar.

..

Persuadido el mismo legislador de lo todopoderoso de las leyes, legisla para remediar males cuyas causas desconoce; legisla sin tregua, maravillado de ver que leyes votadas son ineficaces ó que

producen efectos contrarios á los esperados. Se irrita entonces, legisla de nuevo, interpela á los ministros, nombra comisiones para inspeccionar el cumplimiento de los decretos ó interviene sin cansancio en todas las medidas de la administración. De este modo nuestro régimen parlamentario tiende á transformarse en un régimen que recuerda el de la Convención. Apenas salen los pueblos latinos del despotismo, vuelven á caer en él, y el despotismo colectivo va reemplazando progresivamente al despotismo individual. Todo hace pensar que será tan tiránico como éste.

Nuestra historia suministra abundantes ejemplos de las consecuencias desastrosas que han producido leyes promulgadas con las mejores intenciones. La república de 1848 creyó hacer una obra bienhechora dictando numerosas leyes obreras y creando talleres nacionales para dar trabajo á todos los ciudadanos. Cuando las necesidades económicas, que dominan profundamente la voluntad del legislador, le obligaron á cerrar esos talleres, se produjo una revolución y crueles matanzas. La terminación final fué el restablecimiento del imperio con todas sus consecuencias, incluso Sedán y la invasión.

La raza de los filántropos es muy funesta. Bajo su influjo se han dictado las leyes llamadas humanitarias, de efectos con frecuencia tan desastrosos. Son innumerables las medidas legislativas que han producido un resultado contrario al que se proponían alcanzar. Citemos, por ejemplo, las leyes sobre primas á la navegación, causa indudable de la decadencia de nuestra marina mercante, como lo demostraremos bien pronto. En virtud del principio del poder soberano atribuido á las leyes, pretendimos imponer nuestras instituciones á todos los pueblos

que conquistamos, sin comprender que tal procedimiento debía determinar bien pronto la ruina de nuestras colonias. El dogma latino del poder transformador de los decretos conduce, bajo la presión de las móviles voluntades del pueblo, á votar leyes violentas sin preocuparse de su injusticia. Después de deslumbrar á las clases obreras con los millones de las congregaciones, ha sido necesario, ante los rumores populares, dictar leyes para defender esos millones. Este acto de iniquidad salvaje, cuya injusticia no han comprendido los legisladores, ha creado un precedente perjudicial. Si el azar de un voto confiriase por un día el poder á los socialistas revolucionarios, pronto sabría cómo expropiar una nueva clase de ciudadanos en provecho de la otra, sin invocar otras razones que el derecho soberano del Estado, es decir, la razón del más fuerte. El único obstáculo á la desorganización producida en nuestra sociedad por los decretos de sus legisladores es la imposibilidad de aplicarlos siempre. Cada ley que se dicta trae como consecuencia la creación de una serie de funcionarios destinados á hacerla ejecutar, pero algunas veces es necesario detenerse ante la enormidad de los gastos. Hasta ahora se ha dudado en fundar un ejército de 500.000 inspectores para vigilar el cumplimiento de las leyes del trabajo. Únicamente esta imposibilidad ha salvado á nuestra industria de la decadencia profunda que hubiera engendrado la ingerencia constante de funcionarios en las fábricas.

Algunas veces el Estado mismo termina por renunciar á las leyes inaplicables porque todo el mundo las infringe. Un delito generalizado se transforma pronto en derecho. Por esta razón, los decretos dictados con el fin de poner trabas á las especula-

ciones financieras, á las Sociedades anónimas y á todas las formas de contrato, nacidas de la evolución económica moderna, han fracasado miserablemente. Estudiando la verdadera génesis de las leyes, comprendemos fácilmente el por qué.

Como conclusión de nuestras consideraciones precedentes diremos que no es nunca necesario promulgar reformas por la vía legislativa. Evidentemente los legisladores de 1848, á los que aludimos anteriormente, hubieran sido más útiles no haciendo nada que votando leyes tan peligrosas; pero esta conclusión pesimista no es aplicable en todos los casos. Muchas leyes son útiles cuando nacen bajo la influencia de necesidades que después examinaremos y que son ajenas frecuentemente á la voluntad del legislador. Para saber qué es necesario hacer y sobre todo no hacer, en materia de leyes, se debe ante todo tratar de comprender su génesis.

Convenzámonos de que una nación no puede utilizar las constituciones y las leyes de un pueblo de mentalidad diferente, por perfectas que sean. Cuando los juristas tratan de persuadirnos de que el derecho romano ha sido adoptado por ciertos países y la constitución inglesa por otros, dan pruebas de escasa psicología. Cuando el derecho romano fué adoptado por un pueblo cualquiera, el alemán, por ejemplo, no tardó en ser un derecho alemán. Jamás, sin que se pueda citar una sola excepción, la constitución inglesa, aunque aceptada por muchos pueblos, ha sido practicada más que en el inglés.

Tres fases se suceden en la génesis de un derecho: 1.º, la costumbre; 2.º, la jurisprudencia; 3.º, la ley. El legislador no puede intervenir útilmente sino en el último de estos períodos. La ley debe limitarse generalmente á codificar la costumbre; éste es su verdadero papel. Nuestro Código civil, que muchos imaginan que se dictó por un Consejo de legistas presidido por Napoleón, no hizo en realidad más que resumir las costumbres generalmente admitidas en las diversas regiones de Francia. De este modo se realizó la unificación jurídica comenzada hace mucho tiempo. Fué el código del pasado, no del presente.

La costumbre es consecuencia de las necesidades sociales, industriales y económicas de todos los días; la jurisprudencia las fija, la ley las sanciona. Pero lo que sanciona la ley es el estado social del momento; las civilizaciones, sobre todo hoy, evolucionan más rápidamente que las leyes. La jurisprudencia interviene entonces para modificarlas según las nuevas costumbres que se establezcan.

En los países donde el juez, falto de independencia, parece más habituado á hacer servicios que á dictar sentencias, las leyes obedecen á la costumbre y por eso cambian tan de prisa, mientras que en países como en Inglaterra, el juez permanece independiente, y no hay ninguna necesidad de modificar las leyes, ya que es el mismo magistrado quien las transforma.

Pero en todas las naciones, y por el único hecho de que las necesidades sociales evolucionan más rápidamente que los códigos, la jurisprudencia que fija las costumbres ha sido siempre más poderosa que la ley. No hubo jamás pueblo como el romano tan respetuoso con los textos escritos. «En ninguna

parte, sin embargo, como en Roma, dice Cruet, el derecho sancionado por la práctica judicial ha sobrepasado tanto y contradicho en forma tal el derecho expresamente escrito en los textos legislativos. Esto no empece para que ese derecho nacional de una sociedad muerta haya sido durante mucho tiempo considerado como el prototipo de una legislación universal é inmortal.»

De hecho, no tardaría en dejar de existir una sociedad cuyo derecho no evolucione y permanezca cristalizado en reglas inmutables. Por lo demás, tal caso no tiene precedentes. El mismo derecho musulmán, antiguamente fijado en el Corán, ha acabado por separarse mucho de lo que en este Código se preceptúa. ¿Cómo es posible que una ley pueda permanecer estable cuando todo cambia á su alrededor? En un momento dado, su aplicación llega á ser imposible; se puede continuar respetando su texto, pero no se cumple. Los romanos veneraban profundamente la ley de las Doce Tablas, pero no la aplicaban. Los musulmanes respetan el Corán, pero lo transforman completamente al interpretarlo.

De esta suerte, á consecuencia de la transformación de la costumbre, la jurisprudencia evoluciona fuera de la ley y hasta quizá contra ésta. La ley nunca ha sido bastante poderosa para luchar contra la costumbre. «Si la vida familiar nos inclinase al incesto, dice el profesor Durkheim, las defensas del legislador serían impotentes.» Nada más exacto. ¿Qué tribunal se atrevería hoy á condenar á trabajos forzados por asesinato, como la ley manda, al individuo que haya matado en duelo á su adversario? La ley prohíbe el aborto, pero el Jurado absuelve siempre á la culpable y el juez terminará ne-

cesariamente por no perseguir ese delito. El juez no puede imponer su derecho, sino que tiene que someterse al que el sentimiento social le imponga.

Sin la jurisprudencia, que sigue todas las oscilaciones de la costumbre, el código terminaría por llegar á ser un tejido de iniquidades. Es la jurisprudencia la que liberta á la mujer del marino, desaparecido en un lejano viaje, de la viudedad eterna á la que la ley escrita la condena por no serle posible presentar el acta de defunción de su marido. Gracias á la jurisprudencia, y á pesar de la prohibición legal de la investigación de la paternidad, se obliga ahora al seductor á indemnizar á la mujer seducida y á conceder alimentos al hijo.

Tales hechos explican la génesis de las leyes y determinan el verdadero papel del legislador, que debe consistir únicamente en sancionar las leyes cuando ya existen, es decir, cuando han sido creadas por la costumbre y fijadas por la jurisprudencia. Toda ley surgida inopinadamente, sin haber pasado por estas dos etapas, está herida de muerte desde el mismo día en que se promulga.

Como ejemplo de un derecho nuevo, en vías de crearse bajo la influencia de la costumbre y la jurisprudencia, citemos el poder preponderante, y que crece cada día en proporciones colosales, de nuestro Consejo de Estado. Antigua rueda administrativa de orden secundario, limitada á funciones muy subalternas, ha llegado progresivamente, sin nuevos reglamentos, á alcanzar un poder superior á todos los demás. Juzga sin apelación en casos muy diversos, revoca las providencias de los gobernadores y de los ministros, rehabilita á oficiales de la marina retirados, anula nombramientos de funcionarios, etc.

¿De dónde proviene tal autoridad? Siempre de lo mismo: de costumbres creadas por la necesidad y fijadas por la jurisprudencia. No es el Consejo de Estado el que ha soñado en dominar á los otros poderes; es el público el que le ha obligado á dominarlos porque se hallaba deseoso de limitar las fantasías administrativas y de encontrar alguna protección en medio de una anarquía universal. Todas las democracias tienden á la creación de estos poderes superiores, que representan algo de independencia y de firmeza. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos desempeña un papel análogo al que parece deberá realizar bien pronto nuestro Consejo de Estado.

Un hecho significativo se observa en la creación de esos poderes espontáneos y que que justifican la tesis expuesta aquí sobre la génesis del derecho, y es el de que no apoyándose en textos, ni siendo sancionados por ninguno, adquieren, sin embargo, un gran poder, cuando leyes claramente formuladas no poseen ninguno.

Este fenómeno se observa igualmente en Inglaterra. Los principios más fundamentales del gobierno no se basan únicamente en los textos. No los hubo al dividir el Parlamento en dos Cámaras, al permitirles votar las leyes, al obligar al soberano á gobernar por la intervención de ministros responsables, etc. Inglaterra no tiene constitución escrita (1), aunque representa el tipo del gobierno

(1) Esta afirmación sorprende siempre á las personas que sólo creen en el valor de los textos escritos. La casualidad me permite justificarlo plenamente reproduciendo un fragmento del discurso pronunciado por un ministro inglés, Mr. Asquith, ante la Cámara de los Lores, á primeros de Septiembre de 1909: «Hace muchos siglos que nosotros estamos regidos por una constitución no escrita. Sin

constitucional. Progresivamente ha llegado á ser una verdadera república presidida por un rey. La libertad es, sin embargo, mucho más grande que en ninguna otra república, excepto la de los Estados Unidos. Los ciudadanos son libres de ir ó no á la iglesia, sin sufrir ninguna persecución visible ú oculta; pueden reunirse y adquirir bienes sin estar expuestos jamás á la expropiación; las órdenes reservadas del rey para la prisión ó destierro de alguien, están encomendadas en nosotros á los jueces de instrucción, y allí son desconocidas.

Todo en tal país es distinto á nuestras ideas de orden, de razón y de bella simetría. Su derecho está compuesto de elementos antagónicos. «El gran mérito de las instituciones inglesas, decía en pleno Parlamento un ministro, Mr. Chamberlain, es el de no ser lógicas.» Profundo pensamiento. Las leyes, en efecto, no necesitan de la lógica, porque nacen de sentimientos creados por necesidades independientes de la razón. En Francia, desgraciadamente, estamos muy lejos de sustentar semejantes ideas. La experiencia no nos enseña. Nuestros errores sobre la génesis de las leyes han costado numerosas revoluciones, ruinas y matanzas, y nadie se atrevería á predecir las que costarán aún.

---

duda, hay una inscripción en el libro de las leyes de imperecederos instrumentos, tales como la Carta magna; pero el conjunto de nuestras libertades y de nuestras costumbres constitucionales no ha sido sancionado hasta aquí por ningún bill, habiendo sido adoptado formalmente por el consentimiento del rey, de los Lores y de los Comunes. Vivimos bajo el imperio de usos, costumbres y convenciones que en su origen se han desarrollado con lentitud y sin uniformidad, pero que en el transcurso del tiempo han sido universalmente observadas y respetadas.»

Por lo demás, nuestra quimera está aún lejos de desaparecer, puesto que tiene por defensores espíritus muy elevados. Un eminente hombre de Estado afirmaba recientemente en el prólogo de un libro la necesidad de «organizar política y socialmente la sociedad según las leyes de la razón». Esto es lo que no cesamos de realizar con la más incansable obstinación desde hace más de un siglo, en medio de espantosas convulsiones. ¿Renunciaremos alguna vez á querer legislar, organizar, reformar en nombre de esta ciega razón, que no conoce ni las necesidades naturales, ni las necesidades económicas, ni las de ninguna clase? ¿Llegaremos á comprender que las sociedades no están á merced de las fantasías sentimentales de los gobernantes? No se hace el derecho: se hace él solo. Esta breve fórmula contiene toda su historia.