

IX

LA REDACCIÓN DE LAS LEYES

No concede Rittinghausen gran importancia al texto en el que se formulan las leyes. «Si la decisión del pueblo, dice, ha dado á luz un principio realmente justo, todas sus consecuencias se mostrarán de un modo tan sencillo y en número tan corto, tan fácilmente visible, que estarán al alcance de todas las miradas y todas las inteligencias podrán comprenderlas sin dificultad.» (19).

A nosotros no nos parece la cosa tan sencilla. Una ley es una tentativa por medio de una orden ó de una prohibición del Estado, de inclinación de las relaciones sociales en un cierto sentido que los intereses del Estado ó de la clase dominante ordenan.

Pero no es el Estado el único factor que tiene una acción determinante en la vida social. Ningún monarca, ninguna clase, ni el pueblo mismo en un conjunto pueden accionar sobre ella á su gusto por medio de la fuerza política. El Estado, dentro de la sociedad, no es más que un factor

(19) *Discursos social-democráticos*, IV, p. 15.

entre otros muchos: sufre la influencia de los otros factores en tanto, en cuanto él pueda influir en ellos, y en último resultado, depende como todos los demás de las relaciones económicas.

La doctrina manchesteriana y el anarquismo, echan en realidad, la soga tras el caldero, como se dice vulgarmente, al sostener que las leyes del Estado sólo tienen una acción de retraso; que la vida social se organiza de un modo tanto más perfecto, cuanto más apartada está de la tutela del Estado; de donde los anarquistas deducen que el Estado debe ser destruído y los manchesterianos—gentes muy precavidas y que temen por sus bolsas,—aconsejan (ó mejor, aconsejaban, puesto que un manchesteriano ortodoxo ha llegado á ser tan raro como un verdadero cristiano), al Estado que sólo se ocupe de la política, pero que esto lo haga con el mayor celo.

Lo que sí es seguro, es que el Estado se encuentra limitado por las relaciones sociales, y que las leyes sólo pueden ser eficaces si las tienen en cuenta.

Una ley del Estado es muy otra cosa que una ley de la ciencia. Una ley científica, no es más que un simple principio, una proposición general. La ciencia, para encontrar una ley, tiene que abstraerse, tiene que apartar su atención de todos los elementos que en la realidad contrarían su acción y esto hasta tal punto que una ley científica no puede ser aplicada en toda su pureza. Por el contrario, una ley política debe tener en cuenta á todos los factores susceptibles de perjudicar á su eficacia, ó hasta de oponerse á la mis-

ma. Sólo por esta circunstancia, en una sociedad como la nuestra, no podrían las leyes contener simples máximas generales, sino que si han de llenar su misión, deben ser redactadas con profundo conocimiento, así como con el mayor cuidado.

Y aún esto es tanto más necesario cuanto en nuestra sociedad no puede tener la legislación, sobre las relaciones sociales, más que una influencia parcial é indirecta.

Es la sociedad capitalista, una sociedad en la que la producción mercantil está grandemente desarrollada. Se desparrama en miles, ó mejor dicho, en cientos de millares de empresas de las cuales ninguna produce para el uso personal y sí todas para el comercio. De donde se deduce que cada una de estas empresas, es, con sus medios de producción, autónoma é independiente de las otras y de toda la sociedad; la propiedad privada de los instrumentos de producción, reina y no es la sociedad la que regule según un plan metódico, para el mercado, la producción de las empresas privadas; el único regulador de la producción es la libre concurrencia. Las relaciones económicas y las relaciones sociales en general, pasan con un tal modo de producción, por encima de la cabeza de la sociedad, por así decirlo. No están los hombres en estado de gobernarlas; son gobernados por ellas.

No puede tener la legislación, sobre estas relaciones, más que una acción indirecta. Una acción directa sólo sería posible si la colectividad fuese dueña de la producción, es decir, si reinase la

producción socialista. En la sociedad capitalista sólo por rodeos puede el Estado tener acción sobre las relaciones económicas y sociales. Deduce que no se siembra en el país bastante trigo: no puede ordenar la ley que se consagre al cultivo del trigo una parte mayor del suelo. Lo único que puede hacer el Estado es favorecer este cultivo por medio de derechos de aduana, primas, etcétera, y siempre queda preguntándose si de este modo ha conseguido su objeto.

En modo alguno basta que la ley exprese una máxima general, es decir, en el caso precitado, una prescripción general. Todo depende de reglas particulares destinadas á traducir la intención del legislador. Estas reglas no se deducen de ningún modo del principio sobre que reposa la ley. Su establecimiento no puede—ó por lo menos no debe,—ser el resultado más que de un profundo estudio de las relaciones sociales; el legislador debe determinarlas de un modo exacto.

Pero la acción de la legislación sobre la sociedad, no es sólo indirecta, es también parcial; y se ejerce, no por una ley sola, sino por una serie de leyes, una serie indefinida. Cada una de ellas no concierne á más que un fragmento de la vida social. Y, sin embargo, la sociedad es un organismo uno. Para tener eficacia, debe ser la legislación también una; las leyes particulares deben conformarse entre sí sin contradecirse unas con otras.

Aportar unidad á la legislación y mantenerla es tarea importante. Es cosa que incumbe á la ciencia del derecho y, por lo tanto, en la práctica

se ha hecho indispensable la cooperación de los juristas para la confección de las leyes. La unidad en la legislación se observa tanto más cuanto mejor siguen el gobierno y los partidos preponderantes, una política de principios y en cuanto más á ciencia obran en la legislación. Muy al contrario, cuanto más se deja guiar ésta por los intereses de momento, por el talento de los altos personajes, más ligeramente obra, más confuso se hace el derecho, más ineficaces las leyes, todas ellas de ocasión y de excepción, y más miserable la jurisdicción.

También desde este punto de vista son absolutamente necesarias una profunda preparación y una redacción cuidadosa.

Mas, á esto, se añade aún una consideración, quizá la más importante de todas.

En la sociedad actual, con sus oposiciones de encontrados y múltiples intereses, pocas leyes acertará á verse que no tropiecen con ciertos intereses personales ó de clase, de un modo durable ó pasajero, bajo circunstancias determinadas y, por otra parte, no hay ley que no favorezca á ciertos intereses. Aquellos á quienes alcanza la ley, tratan, en cuanto pueden, de darle un sentido que favorezca á los suyos. Se ha formado una clase de hombres particular, los juristas, cuya misión es encontrar en cuanto pueden interpretaciones de la ley, favorables á sus clientes. Si, como teórico, trata el jurista de dar unidad á la legislación, como hombre práctico debe esforzarse en iluminar todas sus lagunas, contradic-

ciones y obscuridades en cuanto puedan prestar utilidad á la causa que defiende.

Así, pues, lo que á todo precio conviene exigir de cada ley, es una redacción tan precisa como posible y hecha de tal modo, que no pueda tomarse en otro sentido. Una redacción así, no se hace cómodamente. Hasta entre los partidarios de una ley, se manifiestan los puntos de vista más diversos cuando se trata de redactarla del modo que mejor responda á su objeto. Es preciso sutilizar de antemano para precaverse contra ulteriores sutilezas.

Pero si los partidarios de la ley tienen toda la razón al esforzarse en darle la redacción más exacta y adecuada posible, no la tienen menos sus adversarios al hacer que, ya que no pueden impedir los votos, reciba una redacción que debilita en cuanto se puede su eficacia.

Aparte de esto, la parte que queda al arbitrio de los funcionarios que han de explicar la ley, se inclina con tanta más libertad, cuanto menos precisa es su redacción.

La diversidad de los intereses, es una razón más para que la redacción del texto de la ley se haga con el mayor cuidado posible. Si cada ley corresponde á ciertos intereses, no responde á uno solo, sino en general á muchos. Difícilmente sucederá en un Estado democrático que una ley bien acogida por la mayoría del pueblo no responda más que al interés de una sola clase ó de una sola categoría de ciudadanos, y aun ahí, en donde una sola clase formaría la mayor parte de la población, se encontrarían en ella grupos diversos con

intereses diversos. Podrán, en fin, en el seno mismo de estos grupos ó en el interior de un mismo partido, manifestarse divergencias sobre el modo con que la ley pueda responder á un interés determinado.

En una palabra, cada ley reposa sobre un compromiso, las más de las veces, de intereses diversos siempre, por lo menos, de concepciones diferentes. Rechazar todo compromiso, fuera hacer imposible toda legislación. Y esto sucede no sólo respecto de la legislación parlamentaria, sino también respecto de la legislación por el pueblo. Suiza nos muestra un ejemplo de ello. Muchas clases y muchos partidos colaboraron siempre en las leyes que el *referendum* y la iniciativa hicieron adoptar.

Precisamente porque la ley es un compromiso, cada una de las clases, cada uno de los partidos ó grupos que tomen parte en su confección, velan cuidadosamente para que reciba una redacción que responda á sus intereses y á sus concepciones particulares.

La elaboración de una ley es, por lo tanto, una cuestión de la más alta importancia y que reclama tanta experiencia como cuidado. No en vano se libran en los Parlamentos las más rudas batallas alrededor del texto que debe darse á la ley, y no faltan razones de utilidad para que en todas partes tomen los reglamentos parlamentarios numerosas precauciones contra una fabricación de leyes desordenada y prematura.

La preparación de un proyecto de ley de alguna importancia, que deba ser sometido al Par-

lamento, lleva consigo dificultades considerables. Los miembros de la fracción social-democrática que en el Reichstag alemán han colaborado á los proyectos de ley sobre la protección del trabajo, podrían hablar de esto largo y tendido. Y es grande error reprochar á esta fracción porque no innunda el Reichstag de proyectos para hacer «demostraciones»; si estos proyectos estuviesen acabados, demostrarían muy distinta cosa de lo que sus autores hubieran refrendado; darían lugar, no á hacer estallar la mala voluntad de nuestros adversarios, sino á acusar á la Democracia Social de no hallarse en estado de creer nada «viable». Por otra parte, preparar cuidadosamente proyectos de ley cuyo derecho es seguro, equivale en la mayoría de los casos á perder tiempo y trabajo. Otros métodos más sencillos y más eficaces hay para demostrar que no es cosa de tomar en serio á nuestros adversarios con sus declaraciones reformistas. La elaboración de los proyectos de ley, no se impone á un partido de oposición más que en ocasiones especialmente importantes ó cuando éste espera—lo que no ocurre con frecuencia,—llegar á un resultado inmediatamente práctico.

La mayor parte de las veces, la iniciativa, el titulado trabajo «positivo», deberá emanar de la mayoría del Parlamento, de acuerdo con el gobierno; debe éste velar para que sus proyectos no se queden siendo proyectos y utilizar en la mayor escala las fuerzas auxiliares, jurídicas y profesionales, los materiales de estadística que le son indispensables.

Nada más risible ni más absurdo que el reproche dirigido siempre á la Democracia Social, al decirsele que no es capaz de hacer nada positivo en la legislación, que no sabe hacer otra cosa que «negar». Si la Democracia Social se limita, sobre todo en los Parlamentos, á una tarea de crítica, no quiere esto decir que sea incapaz de emitir proposición alguna positiva y sí sólo, que está en minoría; en todos los países parlamentarios, la crítica es lo único que le atañe. En cuanto á proyectos, no son pocos los que sabemos hacer—nuestro programa lo demuestra.—En cuanto á transformar en proyectos de ley tal ó cual artículo de este programa, rara vez se le presentará la ocasión á la Democracia Social, mientras siga siendo minoría.

Además, hacer la crítica de un proyecto de ley, está muy lejos de ser un trabajo puramente negativo. En la mayoría de los casos, criticar un proyecto de ley es buscar el modo de hacerlo mejor. En este trabajo, toma parte todo el Parlamento, no sólo la mayoría sino también la minoría; no sólo los que en principio acogen ya con placer aquella ley, sino, y éstos aun más, los que la rechazan. Ya que de la redacción definitiva de la ley depende su eficacia, el deber de los que están convencidos de su carácter perjudicial, es procurar que esta eficacia se debilite.

Por grande que sea el trabajo de preparación que necesita un proyecto de ley, es con frecuencia mayor aún el que su elaboración exige en el Parlamento, en las fracciones, en las comisiones, en las discusiones públicas, en fin. Si la ley es im-

portante, toca á grandes intereses y la fijación del texto da lugar, generalmente, á enmiendas sin fin, á discusiones interminables.

Que todo esto supone mucho tiempo malgastado, mucha agua echada en los mares, ¿quién lo negará? Pero no hay razón para disimular que esta es la característica ó si se quiere el desahogo, no sólo del parlamentarismo, sino aun de toda discusión libre. Si de esto quiere sacarse un argumento contra el parlamentarismo, es preciso dirigirlo también contra el derecho de reunión ó contra la libertad de imprenta.

No se disminuiría este mal si, como quiere Rittinghausen, se reemplazase el Parlamento único, por diez mil Parlamentos compuestos cada uno de ellos, de mil miembros.

Por lo demás, por poco que sea el caso que se haga de las deliberaciones parlamentarias, aun son, en la sociedad presente, si no quiere hacerse de la legislación el monopolio de algunos individuos, el único medio de hacer posible la mejora de los proyectos de ley, y esto, por participar en su confección los diferentes partidos; en ciertos casos, todos los grandes partidos. Por lo menos, hasta aquí, no conocemos otro.

La preparación de una ley, la mejora de un proyecto, es incompatible con el método de legislación directa propuesto por Rittinghausen. Y ya el defecto inherente á la iniciativa, tal como se practica en Suiza, es el no permitirse aportar enmiendas al proyecto. Es este defecto muy sensible, cuando los proyectos de ley salen del seno del pueblo, para ser sometidos al sufragio gene-

ral. Tales proyectos deben ser adoptados ó rechazados tal cual son. Si el que ha informado la ley no ha conseguido una fórmula exacta en todos sus puntos, el proyecto es, ó rechazado por los mismos que lo aprueban en principio, ó adoptado sin que llene su fin. Esta forma de la iniciativa que se acerca más al proyecto de Rittinghausen, puesto que separa á los cuerpos representativos, se distingue aún, sin embargo, del mismo en un punto esencial: Rittinghausen entiende que un proyecto de ley formulado, es ya una limitación de la voluntad popular. Y ésta es, sin embargo, la que menos ha entrado en la práctica. Sólo han sido pocos los cantones que, en general, han adoptado esta forma de iniciativa é ignoramos si ha adquirido importancia.

La mayor parte de los cantones y la Federación no conocían otra forma de iniciativa que ésta por la cual tiene el pueblo la posibilidad de encargar al Parlamento la elaboración de una ley determinada. Por donde se reconoce que los particulares, no acertarían á dar á la ley una elaboración adecuada y que esta importante cuestión debe reservarse á la asamblea representativa.

Al desarrollar un gran Estado moderno las formas democráticas de su constitución, no acertaría á ir más allá, en esta forma de iniciativa.