



| CENTRO DE ESTUDIOS | POLÍTICOS Y | CONSTITUCIONALES |

El *self-government* y la Monarquía doctrinaria

GUMERSINDO DE AZCÁRATE

Edición, estudio preliminar y notas
GONZALO CAPELLÁN

Clásicos del Pensamiento Político
y Constitucional Español

ESTUDIO PRELIMINAR

Azcárate y la Monarquía democrática parlamentaria

por

GONZALO CAPELLÁN

El self-government y la Monarquía doctrinaria, es al mismo tiempo la obra de más compleja lectura y de mayor importancia doctrinal de Gumersindo de Azcárate. Por eso, se hace especialmente oportuno acompañar su edición de un estudio preliminar, donde el lector encuentre las claves necesarias para una perfecta comprensión del texto. Con ese objetivo se ha creído oportuno estructurar este estudio en tres apartados. El primero para acercarnos a la biografía del autor y situarnos en el contexto histórico en el que se forja el texto, en los primeros años de la Restauración. El segundo, de importancia capital, tiene por finalidad explicar la noción de *self-government*. Dado que ésta es una aportación fundamental de Azcárate, en torno a la que gira todo el modelo alternativo de régimen político que propone en su obra, se hace preciso un estudio en profundidad del self-government en el marco de la historia del pensamiento político contemporáneo. El tercero y último se centrará en el análisis de cada uno de los capítulos que componen la obra, que por haberse gestado de forma autónoma, como artículos para ser publicados en una revista a lo largo de varios meses, requieren un especial comentario que permita al lector actual comprender la estructura interna del libro que ahora ponemos de nuevo en sus manos.

I. BIOGRAFÍA DEL AUTOR Y CONTEXTO HISTÓRICO

Gumersindo de Azcárate (León 1840-Madrid 1917) es un autor bien conocido en la historia contemporánea española, dada su preeminencia en diferentes campos de la vida política, académica y cultural. Particular renombre ha adquirido por su activa participación en el proyecto educativo de la Institución Libre de Enseñanza, por su notoriedad como catedrático de Derecho en la Universidad Central de Madrid, por su dilatada trayectoria como parlamentario (ocupó un escaño del Congreso de forma ininterrumpida entre 1886 y 1916) o, muy en especial, por su destacado

papel como Presidente del Instituto de Reformas Sociales desde su creación en 1903 hasta 1917. Pero, quizá, hasta ahora ha pasado más desapercibida su contribución como teórico político, que, sin embargo, puede considerarse, en perspectiva histórica, como extraordinaria.

Aunque aquí se incidirá particularmente sobre esta faceta, es preciso contextualizarla en una semblanza biográfica un poco más amplia. Empezando por su formación académica, Azcárate ingresó con apenas 15 años en la Universidad de Oviedo, cursando estudios en las Facultades de Jurisprudencia y Ciencias Naturales (que no pudo simultanear, por ley, desde 1857). Esa variada formación se había completado años antes ya con la filosófica. Y es que la recibida en el Instituto le parecía insuficiente a su padre, D. Patricio de Azcárate, quien escribió para completar las enseñanzas recibidas por su hijo unas *Veladas sobre la Filosofía Moderna*. La destacada aportación a la divulgación de la filosofía en la España de mediados del siglo XIX por parte de Patricio de Azcárate, sirvió a su hijo no sólo para adquirir una sólida formación en este terreno, sino también para conectar con los círculos krausistas madrileños tan pronto como se trasladara a la capital. Esto tuvo lugar en 1858 con el fin de seguir sus estudios en Derecho, que culminó adquiriendo el grado de Licenciado en 1862. En ese mismo año ingresa como miembro del Colegio de Abogados de Madrid, iniciando una actividad profesional en la que adquirirá con el tiempo un gran prestigio¹.

Pero a la vez comienza los estudios de Filosofía y Letras, disciplina en la que obtendrá el título de Bachiller en septiembre de 1865. En esos años claves es cuando Azcárate asiste a la cátedra de Filosofía de Julián Sanz del Río, y también cuando surge una amistad que durará toda su vida con Francisco Giner de los Ríos. Ambos acudían regularmente a casa de Santiago Inerarity, donde reinaban las formas —y la cultura— inglesas, para compartir tertulias con Nicolás Salmerón o Tomás Tapia. Ya se cruzan en estos momentos dos influencias claves en la formación de Azcárate: la filosofía alemana de base krauseana y la teoría política anglosajona.

¹ Más como jurisconsulto que como abogado, ya que Azcárate fue requerido en numerosos casos de arbitraje, labor que prefirió a la de asumir defensas ante los Tribunales de causas de carácter civil y criminal. A él recurrieron como árbitro figuras tan destacadas de la época como Maura, Montero Ríos o Pérez Galdós. Y fue nombrado consultor jurídico de la Embajada Británica en Madrid, para la que redactó decenas de dictámenes entre 1885 y 1917 (vid. Pablo de Azcárate, *Gumersindo de Azcárate. Estudio biográfico documental*. Madrid, Tecnos, 1969, págs. 121-125).

Precisamente en el hogar de los Innerarity conoció a la hija menor, Emilia, con la que se casaría en octubre de 1866. El fallecimiento de ésta a comienzos de 1868 no hará sino fortalecer la relación personal de Azcárate y Santiago Innerarity, con quien incluso colaborará en la traducción de textos jurídicos de Lord Mackenzie. A pesar de los duros momentos por los que atravesaba su vida privada, fue entonces cuando Azcárate empieza a salir a la palestra pública, justo en el momento en el que la revolución de septiembre de 1868 ponía fin al liberalismo ultraconservador de los años finales del reinado de Isabel II. Posteriormente Azcárate admitirá haber participado en la septembrina y, lo que es más importante aún, no arrepentirse de ello². En un primer y más fugaz momento lo hace a través de la revista semanal *Derecho*, que publica junto con sus amigos Francisco Giner, García Labiano o Vidart y Such. Bajo el lema «accidentalidad de las formas de gobierno», la revista se encuadra ideológicamente en el liberalismo radical de la época, si bien doctrinalmente deberíamos entroncarla con el liberalismo armónico que desde los años 60 habían definido en el ámbito político los jóvenes krausistas madrileños liderados por Francisco de Paula Canalejas. Un liberalismo de inspiración krausista (en la filosofía del racionalismo armónico) que colocaba en el frontispicio de su ideario, la ciencia, la razón, la libertad y el derecho³. En torno a esos ejes formulaban una teoría política liberal democrática que les llevó a polemizar con —y diferenciarse de— otros sectores demócratas, como los encabezados por Castelar o Pi y Margall. Los jóvenes krausistas no se consideraban ni individualistas ni socialistas, ni tampoco revolucionarios, sino reformistas que depositaban en la libre asociación de los individuos —no en el Estado— el motor de la acción política. De hecho, muchos de ellos (Canalejas, Sanromá, Moret, Rodríguez...) estarán en el núcleo de la Asociación para la Reforma de los Aranceles o en el de la Asociación Abolicionista Española (caso de Fernando de Castro, Giner, Salmerón, Ruiz de Quevedo, Azcárate...).

Buena parte de ese grupo volvería a confluír en noviembre de 1868 en la redacción de un periódico, *La Voz del Siglo*, donde Azcárate va a publicar sus primeros artículos políticos (aunque sin firma). Además de

² *Minuta de un testamento (publicada y anotada por W...)*. Madrid. Librería de Victoriano Suárez, 1876, pág. 83.

³ Para un estudio detallado del liberalismo armónico vid. G. Capellán, «Liberalismo armónico. La teoría política del primer krausismo español (1860-1868)», en *Historia y Política*, núm. 17, 2007, págs. 89-120.

Giner, Labiano y Vidart, colaboraban en *La Voz*, de la que figura como Redactor Jefe Segismundo Moret, Joaquín María Sanromá, José Echeagaray, Gabriel Rodríguez o Rafael María de Labra, entre otros. Para enmarcar adecuadamente las ideas políticas de este grupo de autores, que podemos considerar el más claro antecedente del krausoinstitucionismo, basta con leer la «Declaración de principios» que el periódico inserta en su edición del 17 de noviembre de 1868. En ella aseguran «defender los principios proclamados por la revolución, ó lo que es lo mismo, la libertad en todas sus manifestaciones». Sobre esa base declaran «*La libertad de cultos*, entendiendo que su verdadera fórmula es la separación de la Iglesia y del Estado⁴. *La Libertad de enseñanza*. La libertad industrial y comercial». Y, «como garantía necesaria de estas libertades» sostenían «La de reunión y asociación. La de imprenta. La seguridad individual bajo todas sus formas, y especialmente la inviolabilidad del domicilio, de la propiedad en todas sus manifestaciones y de la correspondencia. Y *el juicio por jurados*». Por otro lado, «Como bases fundamentales de la organización del Estado» defendían «La *excentralización* (sic!) *administrativa y política* de la provincia... La independencia del municipio, basada en el respeto a los intereses locales».

En ese contexto Azcárate publicará en *La Voz* un artículo, «¿Por qué la revolución tiene derecho al orden?», en el que esboza ya algunas de las ideas centrales de *El self-government*. En el fondo lo que trata es de marcar la línea por la que debe conducirse el gobierno una vez que la revolución de 1868 ya ha triunfado y tiene que construir un nuevo orden jurídico, político y social. En ese sentido Azcárate, como había hecho ya Giner desde la revista *Derecho*, se aleja de posturas radicales, como las de marcado carácter anticlerical, de ahí que critiquen algunas de las primeras medidas del gobierno provisional. En esta primera fase de la revolución, y a diferencia de otros amigos krausistas, Azcárate no va a tener un papel activo en la política, pero no porque no lo intentara, ya que concurrió a la Elección General para Diputados a Cortes Constitu-

⁴ En un artículo sobre «La Iglesia y el Estado» (13-11-1868), se defiende la independencia mutua entre ambas instituciones, si bien se matiza la frase de Cavour, «La Iglesia libre en el Estado libre», por esta otra que le parece al redactor más apropiada, «La Iglesia y el Estado libres en la sociedad libre», y que, curiosamente, es la que encontraremos en Azcárate en años posteriores. Con ese matiz se aclaraba que la Iglesia, «sociedad religiosa» no estaba dentro del Estado, «sociedad de derecho». Todas las cursivas del texto han sido añadidas para destacar puntos que serán claves en la teoría política de Azcárate.

yentes convocada bajo el Gobierno provisional del General Serrano en enero de 1869. Con ese motivo Azcárate se había dirigido «A lo electores de la circunscripción de León» (26 de octubre de 1868) en un manifiesto político que supone el primer documento de estas características que sale de su pluma, y en el que se anticipa lo que poco después difundiría en las mencionadas publicaciones periódicas.

De este pionero programa cabe destacar algunos puntos llamados a configurar el corpus central de su filosofía política. Es el caso del reconocimiento de «todos los derechos naturales del hombre», que suponía la consideración de que ciertos derechos son inherentes al ser humano y, por lo tanto, ilegislables. El hacerlos parte de la Constitución, como si emanaran de ella —de una convención política— y no de la naturaleza del hombre llevó a algunos demócratas a criticar la obra de las constituyentes de 1869 sobre este punto por considerarlo contrario a los principios que habían inspirado la propia revolución⁵. No menor atención merece su concepto organicista de la organización territorial del Estado, que parte de la crítica a «la absurda unidad producida por el centralismo perturbador», que propone sustituir por «la completa y debida independencia del Municipio y la provincia». Tampoco hay que obviar su defensa de un «absoluto respeto a la conciencia, la libre profesión de cultos y la completa independencia de la Iglesia y del Estado», que necesariamente apuntan a una secularización del Estado (no de la sociedad), así como a la libertad religiosa.

Y, por último, quisiera llamar la atención sobre un aspecto que anuncia con toda claridad uno de los temas centrales del *El self-government*: la forma de gobierno, donde el papel otorgado al Jefe del Estado resulta crucial. En la coyuntura de 1868, con la reina Isabel II forzosamente exiliada en Francia, aún considera Azcárate que «hoy es preferible un Jefe del Estado extraño a los partidos que no otro amovible y elevado a tan importante puesto por una parcialidad política; es decir que encuentro más conveniente para los intereses de la libertad, la Monarquía que la República». Pero para que los electores leoneses entendieran cabalmente sus palabras explicaba a continuación el tipo de monarquía que postulaba: «no la monarquía teocrática y tradicional que derrocaron nuestros

⁵ Véase a este respecto el prólogo de Roque Barcia a *Constitucion de la Nacion Española discutida y aprobada por las Córtes Constituyentes de 1869 y Constitucion de 1812 con notas comparativas de Enrique Rodríguez-Sólis*. Madrid, Imprenta de Manuel Galiano, 1869.

padres; sino la monarquía popular liberal, en la que el Jefe del Estado no desempeñe otras funciones que las que son necesarias para que la nación ejerza su soberanía, la cual ha de ser servida no estorbada por el monarca». Lo que en realidad estaba proponiendo Azcárate no era ni más ni menos que —como decía en otro lugar de su manifiesto— «una Monarquía democrática con libertades radicales e iguales para todos»⁶.

Aunque la triple alianza de progresistas, unionistas y demócratas bajo la candidatura «monárquico-democrática» salió triunfante de las elecciones, Azcárate no logró uno de los cuatro puestos de diputado que correspondían a la provincia de León. Con todo, y en plena consonancia con lo expuesto, cuando en enero de 1871 llegue a España el rey propuesto por Prim y respaldado por las Cortes, Amadeo de Saboya, Azcárate lo aceptará como Monarca⁷. De hecho, en las elecciones para formar las Primeras Cortes de la Monarquía Democrática celebradas en marzo de 1871 volvió a buscar un acta de Diputado. En esta ocasión suma a su programa político la supresión de tres lacras inaceptables en el nuevo marco político que brindaba la Constitución de 1869: la pena de muerte, la esclavitud y las quintas. Por el lado positivo añadía la necesidad de establecer juicios por jurados, la mejora de la administración y la observación de la moral en la acción política. Para esta altura quien mejor personificaba esas ideas era Ruiz Zorrilla, el líder del Partido Radical al que se adhiere Azcárate. Aunque seguían en la aceptación de la Monarquía, asumían los radicales la máxima zorrillista de «la menor cantidad de rey posible». Con estas premisas los radicales obtuvieron un rotundo éxito en las elecciones, pero Azcárate volvió a fracasar en su intento por acceder al Congreso.

Con esta experiencia ya no volvería a concurrir a más elecciones durante el Sexenio, si bien no faltaron sendos conatos en 1872 y 1873. Éste último, fue para él tan duro como aleccionador. Tras la abdicación de Amadeo de Saboya el país se debatía entre las opciones de una restauración borbónica, el acceso al trono del carlismo o la república por la que Pi y los federales clamaban con especial fulgor. Así las cosas, en el mes de mayo se convocaban elecciones a Cortes Constituyentes y Azcárate dirige a su amigo de la infancia, Don Pablo de León, una serie de cartas

⁶ El texto íntegro puede consultarse en Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (Archivo Personal Pablo de Azcárate), caja 23, carpeta 23.1.

⁷ Así lo hace constar en el manifiesto político de 1873, así como en el relato autobiográfico posterior incluido en *Minuta...*, op. cit., pág. 83.

en las que confiesa que si bien todos estos acontecimientos no han modificado su programa por lo que a las cuestiones de fondo se refiere, «en las de *forma*, entre la monarquía de don Alfonso o de don Carlos y la república no es dudosa la elección para un liberal radical, y yo opto por la última»⁸. El anunciado accidentalismo de las formas de gobierno había actuado al pie de la letra.

Pero lo que más va a descorazonar a Azcárate del panorama político es la realidad electoral con la que se encuentra, y que para entonces tenía motivos más que suficientes para conocer bastante bien. En su opinión el sufragio es «la fuente de todo el sistema representativo», razón por la cual resulta necesario preservar la pureza y verdad de las elecciones, poniendo fin a todos los «amaños e intrigas y medios indignos». En ese terreno de juego Azcárate parece incapaz de ganar la partida, pero sí lo harán los republicanos, y entre ellos, algún buen amigo suyo como Nicolás Salmerón. Por esa circunstancia Azcárate, Giner y otros krausistas entran temporalmente a asumir responsabilidades en el gobierno interino de la República, dentro del Ministerio de Gracia y Justicia dirigido por Salmerón. Azcárate en particular lo hará como Director general de los Registros Civil y de la Propiedad y del Notariado, puesto que ocupará solamente entre el 19 de marzo al 27 de junio de 1873⁹. Con este episodio se acababan, de momento, las andanzas políticas del joven leonés.

Andanzas que sí siguió por otros ámbitos como el administrativo o el académico. En el primero de ellos por el incidente que protagoniza frente al Ministerio de la Gobernación, entonces dirigido por Ruiz Zorrilla. Azcárate había ingresado en la Dirección del Registro de la Propiedad como «Auxiliar cuarto de segunda» en diciembre de 1861. Para 1869 ya había ascendido a «jefe de negociado», pero en el verano de ese año salió a la prensa para defender el cese de un compañero por entender que el puesto de un funcionario era «inamovible». En su protesta contra la decisión de Ruiz Zorrilla esgrimía lo que por entonces era más un ideal que una realidad: que los puestos funcionariales se obtenían por méritos y no por «servicios políticos». La reivindicación de este modelo admi-

⁸ Véase el «Epistolario» incluido en Pablo de Azcárate, op. cit., pág. 99.

⁹ En el texto del cese queda claro que es Azcárate quien renuncia al puesto que desempeñaba «en comisión y sin sueldo» (*Gaceta de Madrid*, t. II, núm. 178, pág. 871). Ese mismo día cesa en su puesto como Secretario General del Ministerio de Gracia y Justicia, que ya no dirige Salmerón, otro krausista y amigo, Francisco Ruiz de Quevedo.

nistrativo del Estado le valió el cese al propio Azcárate, pero supone un primer atisbo de lo que será su posterior denuncia de la empleomanía o su apuesta por la moralización de la administración (presente en casi todas sus declaraciones programáticas)¹⁰.

En el ámbito académico el activo Azcárate lejos de abandonar sus estudios presentó en junio de ese mismo año 1869, ante la sección de Derecho Civil y Canónico de la Facultad de Derecho de la Universidad Central, un trabajo sobre «La ley 61 de Toro» que le valió el grado de doctor. Ello le abrió las puertas de una Universidad Central que desde la revolución dominaban los profesores krausistas, curiosamente los mismos que en 1868 habían sido expulsados de sus cátedras en la denominada primera Cuestión Universitaria (y que en realidad era la segunda habida tras la de 1865). Con Fernando de Castro como Rector y Sanz del Río como Decano de la Facultad de Filosofía, no le costó a Azcárate obtener inmediatamente una plaza de Auxiliar de Economía Política. Tras ser cesado de la Dirección del Registro de la Propiedad, comenzó además a preparar una oposición a la cátedra de Legislación Comparada, que obtuvo en febrero de 1873. Ésta asignatura la impartiría durante décadas en el curso de doctorado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid (única en la que podía realizarse el doctorado), pasando por su cátedra importantes políticos e intelectuales de la época, desde Antonio Maura hasta Manuel Azaña, pasando por Adolfo Posada y otros muchos que le reverenciarán como maestro.

En ella se encontraba cuando el último día del año 1874 se produce la restauración de la monarquía en la figura de Alfonso XII. En esa nueva coyuntura Cánovas iba a ostentar la presidencia del Consejo de Ministros y el marqués de Orovio asumiría la cartera de Fomento. Retomando su vieja querrela con los profesores krausistas, volvió a imponer a los profesores universitarios que ajustaran sus enseñanzas no sólo a los programas y textos oficiales, sino también a los principios de la Monarquía y la religión católica. Apelando a la libertad de la cátedra —o la libertad de la ciencia como también se referían a ella los propios krausis-

¹⁰ El 15 de octubre de 1872, dentro de la reforma de la plantilla de la Dirección General de Registros operada por Eugenio Montero Ríos, como Ministro de Gracia y Justicia, fue nombrado «Oficial tercero» (por encima de todos los auxiliares y «Jefe de Administración» con el sueldo de 6.500 pesetas anuales). *Gaceta de Madrid*, núm. 239, pág. 138. Cuando meses más tarde llegue a dirigir el propio Registro en el decreto de nombramiento rezará que es oficial del mismo «por oposición».

tas—, una serie de profesores protestaron contra el Ministro, acabando por ser separados de sus cátedras (17 de julio de 1875). Los más señalados de entre ellos, Giner, Azcárate y Salmerón, fueron además recluidos en distintos puntos de España. Paradójicamente esta adversa situación actuó como acicate para que los tres compañeros y amigos buscaran una alternativa a sus inquietudes docentes que finalmente cristalizaría tan solo un año después en la creación de la Institución Libre de Enseñanza.

También sirvió el lustro largo que estuvieron inhabilitados para ejercer sus labores docentes en la Universidad (hasta 1881) como un periodo en el que su actividad intelectual se canalizó por otras vías —las únicas que les dejaba el sistema, por otro lado—. Estando la actividad política legal también vedada para las fuerzas ajenas al sistema dinástico plasmado en la Constitución de 1876, el Ateneo, las revistas, los periódicos y los textos fueron los conductos por los que todos ellos siguieron expresando y difundiendo sus ideas. Mención especial merece la frenética actividad como publicista de Azcárate. Ya en el período de forzoso exilio interior en Cáceres inició la escritura de una serie de textos que saldrían en tromba de la imprenta en los meses siguientes. A los numerosos artículos publicados en *Revista Europea*, *Revista Contemporánea* o *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* hay que sumar varias traducciones (por ejemplo, *El libre-cambio y la protección* del profesor Fawcett) y una serie de monografías como *Estudios económicos y sociales* (1876), *Minuta de un testamento* (1876), *El Self-government y la Monarquía Doctrinaria* (1877), *Estudios Filosóficos y Políticos* (1878) o *La constitución Inglesa y la política del continente* (1878). Es en ese periodo, justamente, cuando el pensamiento político de Azcárate cristaliza, de modo que en sus trabajos posteriores no hará sino repetir o desarrollar con muy leves matices las ideas fundamentales ahora definidas en todos esos textos, pero muy singularmente en *El Self-government*.

El ostracismo al que el nuevo marco político canovista había condenado a los elementos expulsados del sistema, así como las medidas contundentes dirigidas contra su acción fueron mal acogidos por Azcárate, quien se mostrará por ello muy crítico con la monarquía restaurada. Sin desconfiar de las buenas intenciones de Alfonso XII en el sentido de encarnar una monarquía constitucional, le parece imposible que semejante proyecto pueda realizarse bajo la férula de los partidos políticos que dominan la recién iniciada Restauración. Sus intenciones tolerantes de un principio se han esfumado desde el momento en que la ilegalidad de los partidos se ha convertido en una realidad. Ante tales circunstancias

Azcárate no abandonará la idea de encontrar resquicios por los que participar en el sistema con el fin de reformarlo desde dentro.

La puerta a esa posibilidad no se abrió hasta que en 1881, por primera vez el partido fusionista de Sagasta llega al poder. Hasta entonces se extiende un período de rechazo a la Restauración que podríamos denominar «desde fuera». Ciertas fuerzas procedentes del Sexenio, como los antiguos radicales o zorrillistas, que se habían hecho republicanos desde el momento en que los alfonsinos liquidaron la obra de la revolución de 1868, se centraron en la reorganización de sus filas. Esa labor constituirá la principal actividad política de Azcárate hasta que en 1881 vuelva a concurrir a unas elecciones. Entonces lo hará por un nuevo partido, el democrático-progresista que venía a sustituir al progresista-democrático dividido durante el exilio de Zorrilla y bajo la dirección de Cristino Martos. A pesar de que las varias tendencias democráticas reunieran hasta 32 actas Azcárate quedó una vez más fuera del parlamento, derrotado por el candidato sagastino en León. Aunque se habló en ciertos foros de una victoria moral del profesor krausista, lo cierto es que la maquinaria electoral funcionará igual de bien en manos liberales que conservadoras.

Entre ese momento y el inicio definitivo de su dilatada carrera parlamentaria en 1886, Azcárate sigue inmerso en el fraccionamiento interno del republicanismo histórico español. Esa es la causa fundamental de que en la elección de 1884 no se registrara su concurrencia electoral. Superadas esas diferencias se aproximan ya las siguientes elecciones, celebradas en abril de 1886 y desde unas semanas antes la campaña en favor de Azcárate desde la prensa republicana leonesa es intensa. Ahora Azcárate se dirige a sus electores desde los periódicos locales, centrandó su estrategia política en despojarse de la imagen de radical que sus enemigos políticos habían difundido. Para ello expone su visión moderada del progreso según la cual la vida humana debe desarrollarse de forma sucesiva y continua atendiendo tanto a la tradición como al propio progreso. Todo ello, por supuesto, desvinculándose por completo del «idealismo revolucionario», con cuyas vías violentas habían roto los republicanos que como él y Salmerón se habían decidido desde 1881 por vías legales, por ir a la lucha electoral, en definitiva.¹¹ Y, al parecer, su postura resultó convincente para el electorado, ya que

¹¹ *El Porvenir de León*, núm. 2340, sábado 3 de abril de 1886.

por primera vez logró una victoria electoral, con su correspondiente acta de Diputado.

Esa imagen de moderación, se extendió a las paredes del Congreso, donde el posibilista Castelar afirmó que Azcárate era el único diputado de esa legislatura que creía en la compatibilidad de la monarquía con la democracia.¹² Sin embargo, no reinaba el optimismo en Azcárate tras su experiencia en la minoría parlamentaria del republicanismo, de modo que en las siguientes elección (1891) se mostraba más bien escéptico respecto a la posibilidad de alcanzar un régimen democrático bajo aquella monarquía. Y no será así porque, a pesar de ciertos avances que se habían producido (libertad de prensa, sufragio universal masculino o establecimiento de jurados) la Monarquía doctrinaria seguía poniendo obstáculos para que algún día se llegara en España al «*gobierno del país por el país*», principio que permanece invariable como norte y guía de sus aspiraciones políticas¹³.

Este objetivo no se diluyó entre los vaivenes políticos de la época que le llevaron a la conformación del Partido Centralista liderado por Salmerón en 1891, o un permanente esfuerzo por la unión de las fuerzas republicanas, como la que significó la Unión Republicana de 1903 o estrategias coyunturales como la Conjunción Republicano-Socialista de 1909. Ni siquiera su última aventura partidista, fundando junto a Melquíades Álvarez el Partido Reformista en 1912, supusieron una variación de los ideales políticos expuestos en sus textos escritos casi medio siglo antes¹⁴. Tres décadas ininterrumpidas de actividad como Diputado no fueron suficientes, no obstante, para avanzar en la práctica política española en la dirección del ideal político de una monarquía democrática parlamentaria, cuya realidad Azcárate expresó con el vocablo inglés *self-government*.

¹² Ese discurso parlamentario aparece reproducido en *El Campeón. Diario Democrático*, periódico republicano leonés (núm. 559, miércoles 29 de febrero de 1888).

¹³ Su manifiesto político de 1891 en AMAE, APPA, caja 23, carpeta 23.1.

¹⁴ Una biografía detallada de Azcárate, puede verse en G. Capellán, *Gumersindo de Azcárate. Biografía intelectual*. Valladolid, Junta de Castilla y León, 2005.

II. EL CONCEPTO DE SELF-GOVERNMENT EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO CONTEMPORÁNEO

En el siglo XVII para una gran mayoría de las personas la palabra *self-government* se refería principalmente al individuo, al cual se le reconocía plena autonomía en un sentido moral. Esta idea se difundió más tarde a otros ámbitos, como el educativo o el administrativo, donde el nuevo sujeto del *self-government* era el municipio. El concepto *self-government* vino entonces a significar fundamentalmente «gobierno local» (en un sentido político-administrativo) y fue aplicado no sólo a las ciudades inglesas, sino también a las colonias Norteamericanas y otros territorios.

Sin embargo, tras las revoluciones liberales, el concepto evolucionó desde su sentido original en lengua inglesa y adquirió nuevos significados en el vocabulario de muchos pensadores europeos y americanos, quienes vincularon la idea de *self-government* a la de la democracia, entendida en términos de libertad civil, ciudadanía y gobierno representativo. Este concepto liberal de nuevo cuño es el que Azcárate introdujo en España, siendo asumido por importantes autores como Costa, Santa-maría de Paredes o Posada.

A principios del siglo XX, el *self-government* pasaría a ser identificado con la soberanía nacional. Cambio de significado que hacía de la nación el sujeto del *self-government* y que no puede entenderse al margen de un proceso histórico clave como el de la formación de los imperialismos y la posterior descolonización, que ha afectado a la emancipación a veces bajo la reivindicación del principio de *self-government* de antiguas colonias en África o Asia. Como no puede entenderse este concepto al margen de la disgregación del mapa geopolítico de Europa y el desmembramiento de algunas de sus principales unidades territoriales tras la I y II Guerra Mundiales, procesos en los que de nuevo y de forma reiterada se ha invocado la idea de *self-government*. En ese contexto, el *self-government* ha pasado a significar, formar parte de o identificarse (y/o confundirse) directamente con la autodeterminación de los pueblos (en realidad de los Estados) en el contexto internacional (desde los célebres 14 puntos de Wilson durante la I Guerra Mundial hasta la carta de derechos humanos de la ONU en 1951) o, incluso, el derecho al autogobierno de partes de un Estado constituido (como sucede con Quebec en Canadá, con Escocia en Reino Unido o con Cataluña y País Vasco en España).

Dada esa larga evolución del concepto y los cambios semánticos que ha experimentado en cada periodo histórico, se hace necesario aquí pre-

cisar el uso concreto que del selfgovernment hará Azcárate en el contexto de la España del siglo XIX. Porque, en efecto, se trata de un concepto que hoy entienden en muy diverso sentido especialistas en teoría política y derecho constitucional en diferentes países¹⁵.

1. De la autodeterminación moral del individuo al gobierno autónomo del municipio

Para rastrear el origen y significado del término self-government podemos remontarnos a una obra de finales del siglo XVII modélica en ese sentido, *Autarchy: or the art of self-government*¹⁶, o bien a la abundante literatura inglesa de los siglos XVIII y XIX. En la referida obra el self-government se presenta con toda nitidez como un concepto puramente moral e individual en el ámbito de la religión y los valores cristianos¹⁷. Ante el sensualismo que conduce al hombre al vicio y al disfrute inmediato, supone una reivindicación de la razón como moderadora de los deseos y los actos humanos de manera que lo espiritual se impone a lo material, donde el hombre, el individuo recupere su autogobierno y se haga libre¹⁸.

Un siglo más tarde este prístino significado del concepto aún permanecía inalterado en ambas orillas del Atlántico. Así puede comprobarse en una carta de Abigail Adams dirigida a su hijo, John Quincy Adams, en 1780, donde se refería a «las pasiones sin gobierno... que es

¹⁵ Paul W. Kahn ha señalado que «No ha habido una sola forma de entender el gobierno constitucional (*constitutional government*) como self-government, sino varias —aunque coherentes— respuestas históricas a esta cuestión» (*Legitimacy and History. Self-government in American Constitutional Theory*, Yale University Press, New Haven & London, 1992). Todas las traducciones a lo largo del texto son del autor de este estudio.

¹⁶ Editada en Londres por Dorman Newman en el año 1691.

¹⁷ El anónimo autor (G. B.) deja claro desde la dedicatoria que el sujeto de su trabajo es «la moralidad» y «en particular la parte de ella que consiste en gobernarse un hombre a sí mismo» (*governing a Man's Self*). Y al referirse a la «Autarquía o Selfgovernment» las define como «el poder de la virtud para curvar nuestros apetitos y pasiones» (cfr. «A praemonition to the readers»).

¹⁸ Cuando el debate en torno a los extremos del «autogobierno» adquirió importancia en España, en la década de 1980, el conocido filósofo Fernando Sabater publicó un artículo en *El País* donde recordaba justamente ese aspecto: que el denominado derecho colectivo a la autodeterminación no es nada más que un injustificado y erróneo concepto sacado de su terreno propio, el de la ética individual («Más sobre autodeterminación», 25-05-1989).

sabido que producen terribles efectos». Pero, al mismo tiempo, enseñaba al joven John Quincy, futuro presidente de los EE.UU., que «las pasiones son elementos... sujetos al control de la razón» y que si él era capaz de gobernarlas el resultado sería la virtud religiosa y la felicidad: «Una vez obtenido este self-government —le aseguraba— encontrarás establecido un fundamento de tu felicidad y para el provecho de la humanidad»¹⁹.

No se tardaría mucho tiempo, sin embargo, en encontrar un concepto del self-government sustancialmente diferente que se asimiló al *local-government*. Así el concepto empezó a referirse, desde la emancipación de las colonias de Norteamérica a finales del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX, a la independencia o autonomía de ciertos territorios (colonias) con respecto a su Metropoli (fue la categoría analítica fundamental para describir procesos como el de la India, por ejemplo). Un buen ejemplo, lo proporcionaron las propias colonias británicas en suelo Norteamericano. Como ya afirmara a mediados del siglo XIX Laboulaye, en vísperas de 1776 «las colonias se gobernaban a sí mismas y gozaban de amplia libertad»²⁰.

Aunque de forma retórica como ha señalado Fabio Ruggie el modelo de discurso del self-government fue el de la ciudad medieval, el *auto-governo de la città* en la tradición italiana del renacimiento²¹. Es decir, el denominado «gobierno local» (*local-government*) cuyo origen situaron en las ciudades inglesas casi todos los autores. Así lo hizo, por ejemplo, el principal divulgador de la filosofía del derecho krausista en España, el alemán Heinrich Ahrens, quien consideraba que también las ciudades germánicas habían disfrutado de esa autonomía local desde hacía siglos²². Idéntica equiparación seguía haciendo décadas más tarde Adolfo Posada, entre las «tendencias unificadoras y absorbentes de las

¹⁹ «Religious, Virtue and Self-Government», en *The World of the Founding Fathers. The Basic Ideas of the Men who Made America*, edited by Saul K. Padover (South Brunswick and New York, A.S. Barnes & Company, 1977; 1ª ed. 1960), págs. 49-51.

²⁰ *Estudios sobre la Constitución de los Estados-Unidos*. Conferencias dadas en el Colegio de Francia curso 1864. (ed. Sevilla, 1869, II tomos), pág. VII. Este es uno de los autores que Azcárate leyó y citó luego en sus trabajos.

²¹ Me refiero a su trabajo «Selbstverwaltung. Metamorfosi di una nozione costituzionale nella Germania contemporanea», en *La autonomie e l'Europe. Profili storico comparati* a cura di P. Schiera, Bologna, il Mulino 1993, pág. 163.

²² H. Ahrens, *Cours de droit naturel ou De philosophie du droit: complété, dans les principales matières, par des aperçus historiques et politiques* (6th ed., Leipzig, 1868).

Monarquías» que prepararon el escenario para la venida del Estado moderno y el ocaso del «Municipio autárquico» del medievo. El diagnóstico de Posada es taxativo al respecto: «El proceso generador de las naciones fue fatal para todo régimen local, de *selfgovernment*: el Municipio se convierte bajo las nuevas condiciones de la vida nacional en una división administrativa». Para evitar ese proceso de choque y sus nefastas consecuencias el krausista asturiano proponía el «establecimiento de un *selfgovernment* local, armonizado de la manera más íntima, con la afirmación efectiva de la unidad política y nacional del Estado. Y aunque el modelo de ese buen engranaje entre la administración local y la estatal es el *home rule* tal y como se practica en los EE.UU., Posada también exalta la concepción alemana de la ciudad donde la «administración propia *Selbsverwaltung* en el gobierno de la ciudad» es perfectamente «compatible con su subordinación al interés supremo del estado y del Imperio»²³.

Partiendo de esas tesis, el gobierno local y su sujeto, el municipio llegaron a idealizarse por parte de algunos escritores españoles, como Manuel Pedregal y Cañedo, quien en el seno de una discusión sostenida en el Ateneo de Madrid, llegaba a cantar las excelencias del autogobierno municipal hispano, considerado superior al germano o al inglés. Merece la pena reproducir aquí en extenso su texto, donde realiza toda una reinención del pasado político español como depositario de un ancestral sistema de gobierno representativo:

«Si no hubieran sufrido las libertades municipales el eclipse prolongado que experimentaron con el establecimiento de la Inquisición y con el predominio absoluto de la monarquía, otra hubiera sido la suerte de la civilización española, que puede enorgullecerse de haber precedido a la nación inglesa en el llamamiento de las clases populares a la formación de las leyes en Córtes. Éstas se reunían con regularidad, gozaban de gran autoridad y contaban en su seno, a la vez que representantes del clero y de las clases privilegiadas, los enérgicos procuradores de villas y ciudades, que sabían defender

²³ *La ciudad moderna*. Madrid, 1917, págs. 376-377 y 393-394. El texto se corresponde con el «Discurso de recepción del señor don Adolfo G. Posada» en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (el discurso de contestación correspondió precisamente a Azcárate; ambos leídos en la Junta pública de 13 de junio de 1915).

sus fueros, y practicaban tan bien, si no mejor que en ningún otro pueblo, el *self-government*, base hoy de las grandezas de la nación británica»²⁴.

El propio Azcárate, considera al municipio una instancia donde el hombre era completamente feliz, donde existía una independencia muy cercana a la anarquía que fue finalmente destruida por la Monarquía, por el Estado Absoluto²⁵.

2. Self-government y democracia: libertad civil, ciudadanía y gobierno representativo

Semejante exaltación no estaba muy lejana del espíritu de Tocqueville cuando escribía en su *Democracia en América* que si el hombre crea monarquías y establece repúblicas, el municipio, como primera asociación de la especie humana, parece constituido directamente por la mano de Dios. Será precisamente en la obra del autor francés donde se perciba ya con toda nitidez el salto desde esa libertad individual, derivada del control de los apetitos humanos, hasta la libertad del ser colectivo en términos administrativos o políticos. Será en la década de 1830 cuando Tocqueville en su conocida obra sobre la democracia en América identifique y popularice la idea de que la Constitución Norteamericana, por su descentralización administrativa hacia lo local, es el mejor ejemplo de democracia y libertad. A finales del siglo XIX, el político norteamericano John J. Ingalls aseveraba que *Democracia en América* «fue recibida inmediatamente por los académicos y pensadores de Europa como una exposición profunda, imparcial y entretenida de los principios del self-government popular, representativo»²⁶.

Y esta representación es una denominación bastante acertada del self-government, ya que Tocqueville en su obra entendió ambos, el gobierno representativo y el self-government como una misma e idéntica cosa. En ese sentido escribió que «resulta difícil concebir cómo unos hombres que han renunciado enteramente al hábito de dirigirse a sí

²⁴ Cfr. *Concepto de la democracia*. Madrid, establecimiento Tipográfico de M.P. Montoya y Compañía, 1882, págs. 71-72.

²⁵ Ésa es la idea expuesta por Gumersindo de Azcárate en sus escritos sobre municipalismo y regionalismo (vid. «El Municipio en la Edad Media», en *Estudios filosóficos y políticos*. Madrid, 1878).

²⁶ En la edición inglesa de New York, Knopf, 1948.

mismos* podrían llegar a elegir bien a los que deben dirigirlos, y no cabe hacer creer que de los sufragios de un pueblo de criados pueda alguna vez salir un gobierno liberal, enérgico y sabio»²⁷.

Esto mismo es lo que se puede ver en obras como las salidas de la pluma del autor francés Laboulaye. También para él, como para Tocqueville, el self-government era sinónimo de gobierno liberal y de gobierno popular. Y precisamente eran los Estados Unidos los que habían venido a demostrar a Europa, con su peculiar constitución democrática, que la libertad política, garantía de la libertad civil, no es pura ficción de filósofos soñadores, sino para un pueblo «el derecho de dirigir sus propios negocios» (self-government)²⁸. Esta idea la siguieron repitiendo diversos autores franceses que, como Édouard Portalis, tras su viaje a EE.UU. volvían cantando las excelencias de su régimen político, destacando una enseñanza fundamental: que para «poder ser libres y estar bien gobernados» resultaba absolutamente preciso que «los ciudadanos-comiencen por gobernarse a sí mismos»²⁹.

Para el liberalismo belga, el self-government o *le principe du gouvernement du pays par le pays* «existía en Bélgica solamente después de la Constitución de 1830». Y ello porque de acuerdo con F. Haecck en esa Constitución (art. 20) se podía leer: «Todos los poderes emanan de la Nación» (entendiendo esta Nación como «el Pueblo Belga»)³⁰. Es decir, que el self-government no era otra cosa que la soberanía nacional, en perfecta sintonía con el credo clásico del pensamiento político liberal. Pero también, para disfrutar de un pleno self-government, Haecck habló en sus conferencias de un gobierno representativo. Cuando explicó por qué los ciudadanos de una «Commune» de una Provincia (*Province*) o del País (*Pays*) podían gobernarse por sí mismos (*puissent se gouverner eux-mêmes*) la razón resultaba muy clara: la elección (es decir, la admi-

* La expresión francesa exacta es «se diriger eux-mêmes» (de acuerdo con la edición de Paris, Pagnerre, 1848, t. IV, pág. 319), que en las ediciones inglesas aparece traducida sencillamente como «self-government».

²⁷ Cito por la edición en español de Madrid, Aguilar, 1989, t. II, pág. 376.

²⁸ Vid. sus *Estudios sobre la Constitución de los Estados-Unidos*. Conferencias dadas en el Colegio de Francia curso 1864. (ed. Sevilla, 1869, II tomos). T. I, pág. VII.

²⁹ *Les États-Unis, Le Self-government et le Césarisme*. Paris, Armand Le Chevalier, 1869, pág. 225.

³⁰ *Annales du Libéralisme Belge. Conférences de L'Association Libérale de Saint-Josse-Ten-Noode*. Núm. 1, «La Pratique du gouvernement du pays par le pays», Bruxelles, Librairie Polytechnique D'Au. Decq, 1859, págs. 18-20.

nistración de la Commune según la voluntad de los habitantes). Elección para la Commune, para la Provincia y para el País. Si finalmente añadimos a estos principios los derechos políticos (libertad de expresión, de imprenta, de reunión, de enseñanza, etc.), entonces tendremos el verdadero self-government en la práctica.

Es por esos años cuando en Estados Unidos se reelabora el concepto de self-government, merced a la obra de Francis Lieber, quien asocia el concepto a la idea de libertad civil en una obra clásica aparecida en 1853. Lieber diferenció entre una tradición anglicana que utilizó el término en relación al gobierno local y otra, la Americana, que se refirió al self-government en relación con la capacidad de cada estado de la Unión para gobernarse a sí mismo (así lo hizo Jefferson, por ejemplo). Pero ese uso de finales del siglo XVIII se tornó en su opinión mucho más complejo llegando a aglutinar diferentes significados. A la altura de 1850, según Lieber el self-government significaba exclusivamente una cosa: libertad. Self-government escribió es «el corolario de la libertad», es «la libertad en acción» y, al mismo tiempo el self-government educa a las personas para la libertad. Y, llegados a este punto, el self-government ya no será un concepto simplemente administrativo, sino principalmente un concepto político. Significa el final del despotismo que gobierna para el pueblo pero sin el pueblo. Self-government significa el pueblo gobernándose por sí mismo y para sí mismo, y en este sentido se convierte en «el gran principio de la representación popular»³¹.

Debido a este tipo de interpretaciones, cada vez más extendidas por la Europa de mediados del siglo XIX, tanto la constitución de los Estados Unidos, como luego también la inglesa, se consolidarán como referentes universales de organización política de la sociedad. Algo, por otro lado, que no difería de lo que la denominada democracia jacksoniana estaba por la misma época propalando en Estados Unidos. El self-government se repetía en los discursos, panfletos y publicaciones de toda índole como un principio constitutivo y fundamental a la propia idea de democracia. Aunque no siempre definido con la misma precisión, aparecía ya asociado a la idea de gobierno popular o, sin perder la referencia a la capacidad de los individuos para gobernarse por sí mismos (*self-governig*) formaba parte de una concepción liberal de la democracia en la que buen gobierno se hacía sinónimo de gobierno mínimo, donde la ac-

³¹ En el texto he seguido la edición de 1859 (Philadelphia, Lippincott, Grambo & Co.). Cfr. t. I, págs. 268-69 y t. II, págs. 2 y 14.

ción del Estado no invadía las esferas de actividad de los individuos, ni la económica, ni la religiosa, ni la científica...³².

El momento conceptual clave, con todo, son los años 50 y 60 del siglo XIX, cuando la idea del self-government se extiende en Europa (con las obras de Portalis, Gneist³³, M...³⁴, Azcárate) y se reformula en América, principalmente a través de la obra de Francis Lieber. Todos ellos entendieron el concepto self-government como una forma muy positiva de organización política, cuyo significado esencial era el de un gobierno democrático. Consecuentemente, estos autores se propusieron difundir la idea del self-government en sus propios países (Francia, Alemania y España).

En el caso de la Prusia previa a la unificación fue Rudolf von Gneist el autor que con más ahínco estudió el modelo de gobierno local inglés como una alternativa al absolutismo burocrático dominante en su país. En ese intento llevó a cabo una «descripción idealizada» del modelo inglés, con la dificultad añadida de introducir en Prusia las instituciones de selfgovernment anglosajón. Estaba convencido de que de la misma forma que el éxito sistema parlamentario inglés reposaba sobre el sistema de gobierno local, el sistema político prusiano podría convertirse en un Estado de derecho (*Rechtsstaat*)³⁵. La obra de Gneist, como sugieren varias lecturas modernas del autor alemán, supone al tiempo una reacción

³² Una buena muestra de lo expuesto en este párrafo es la «Introducción» a *The United States Magazine and Democratic Review* (I, num. 1, October 1837). Texto incluido en Joseph L. Blau (ed.), *Social Theories of Jacksonian Democracy*. New York, The Liberal Arts Press, 1955 (1st.1947), págs. 21-37.

³³ *Das heutige englische Verfassungs-und Verwaltungsrecht* (Berlin, 1857-1860). Aquí seguiré la edición francesa *La constitution communale de l'Angleterre Son histoire, son état actuel ou le self-government* (Paris, A. Lacroix, Verboeckhoven et Cie, 1867-1870 en 5 vol.).

³⁴ La «M» esconde al autor anónimo de una influyente obra francesa del período, *L'Angleterre. Études sur le Self-Government*. Paris, Michel Lévy Frères, 1864. Azcárate, por ejemplo, lo citará ya en 1871 en su Memoria de Cátedra como un trabajo clave sobre el tema. En el fondo es un estudio de la historia constitucional de Inglaterra que identifica el selfgovernment y sus instituciones con la idea de libertad (como opuesta a la «democracia autoritaria»). Se trata de uno más de los estudios que en Francia proliferaron durante el Imperio y que sistemáticamente pusieron sus ojos en el modelo político inglés o norteamericano.

³⁵ Estas observaciones críticas proceden de Erich J.C. Hahn, *The political ideas and Political Activity of a Prussian Liberal in the Bismarck Period*. Tesis doctoral presentada en el Departamento de Historia de la Universidad de Yale en 1971 (págs. 272-274). Agradezco a la Yale University Library el amable envío de un ejemplar «autorizado fac-símil» del texto.

de la burguesía frente al Estado de la Monarquía absoluta para conquistar parcelas de autonomía en el seno de la moderna sociedad³⁶. Pero, como también ha recordado un autor reciente, en el contexto de la Alemania del XIX no se entiende el concepto sin su contra-concepto, sin su par conceptual, el Estado respecto del cual se da el autogobierno. De hecho el self-government suponía una forma de equilibrio entre el Estado y el individuo al abrir esferas de autonomía en el seno de la sociedad donde esos individuos, de forma individual o colectiva (generalmente en forma de asociaciones) podían desenvolverse con libertad e independencia³⁷.

En una línea similar entendió el selfgovernment otro autor pronto difundido por nuestro país, Odilon-Barrot. Para el liberal francés el gran problema de la centralización es la acumulación del poder en manos del Estado, que implica, lógicamente, la pérdida de libertad del individuo. De ahí su alegato a favor de una descentralización a municipios y provincias que recuperaría esferas de acción para los individuos. De hecho, este es para Odilon-Barrot el único criterio real para definir los tipos de gobierno, que se reducen a dos: «gobiernos que pretenden gobernarlo todo, y gobiernos que abandonan muchas cosas a la espontaneidad individual, y a los cuales los ingleses, por la misma razón, han llamado con justicia *selfgovernment*»³⁸. Todos estos testimonios ponen de manifiesto que la idea de selfgovernment acabó asociándose en la Europa de la segunda mitad del siglo XIX con un modelo de organización política descentralizada y democrática.

³⁶ El propio traductor francés, Théodore Hippert, escribe en el prefacio al primer tomo de la obra de Gneist que «Una clase media fuerte crea el respeto al derecho, y el respeto al derecho es el único fundamento de la verdadera libertad» (pág. 7).

³⁷ Véase Michael Stolleis, «Autogobierno: una indagine semantica», en *Saperi della borghesia e storia dei concetti fra Otto e Novecento*, a cura di R. Gherardi y G. Gozzi, Bologna, il Mulino, 1995, págs. 249-261. Bluntschli, asegura que la expresión alemana *Selbsterwaltung* se refiere «solamente a la administración propiamente dicha» y por ello tiene «un sentido más limitado» que el selfgovernment. A su vez, distingue en éste la versión inglesa (más aristocrática, con la *gentry* como sujeto) de la estadounidense (más democrática y con los ciudadanos como protagonistas). Vid. su influyente *Derecho Público Universal* (Parte tercera. La Política, tomo III, págs. 60-70), que tradujo al español un miembro de los círculos krausistas A. García Moreno junto con J. Ortega García (Madrid, F. Góngora y Compañía, Editores, 1880).

³⁸ El autor francés escribe su obra *De la centralisation et de ses effets* en 1861, como crítica al modelo político-administrativo de Napoleón III. En España se publicó durante el Sexenio bajo el título *De la centralización y sus efectos* (Madrid, Imprenta de la Biblioteca Universal Económica, 1869). La cita en la página 7.

3. El concepto self-government en España

Aunque muchos autores datan la aparición del concepto para el caso alemán en los años finales del siglo XVIII y los primeros del XIX, es a mediados de este siglo cuando el término inglés se impone (por encima del germano *Selbstverwaltung* o del italiano *autogoverno*)³⁹. En el caso del español el término autogobierno ni siquiera aparece en todo el período por adoptarse directamente el anglicismo⁴⁰. El término inglés resultó tan difícil de traducir para los autores hispanos que recurrieron a sinónimos, como *autonomía* o *soberanía*. La primera de las opciones parece la más correcta desde el punto de vista de una lexicografía histórica.

Tampoco fue infrecuente recurrir a un circunloquio bastante acorde con la literalidad del vocablo autonomía arriba enunciada del estilo *gobierno por sí propio* (similar, por otro lado, a la expresión francesa *se gouverner pour lui meme o gouvernement du pays par le pays*). Esta imprecisión léxica no menos que la imprecisión puramente semántica observada en el mundo hispanohablante ilustra a la perfección la falta generalizada de una definición del concepto. Buena evidencia de ello nos da el traductor argentino de Lieber en 1872. Florentino González, que así se llamaba el mencionado traductor, escribió, literalmente, en una nota al pie del comienzo mismo del prefacio: «Traduzco de esta manera las palabras *self-government*, aunque estas han sido adoptadas en todas las lenguas, porque no encuentro voces españolas que den una idea más aproximada de lo que significa la expresión inglesa, que es perfectamente explicada en el curso de la obra. En lo sucesivo me serviré de dicha expresión inglesa, siguiendo el ejemplo de muchos escritores españoles que la usan en sus escritos»⁴¹.

Esa dificultad para hallar un sinónimo exacto en español para la voz inglesa *self-government* la señalaron también Buylla y Posada en los años 80, cuando ya el concepto estaba bien asentado en España. Sin em-

³⁹ Véase M. Stolleis, «Autogoverno: una indagine semantica», in *Saperi della borghesia e storia dei concetti fra Otto e Novecento* a cura di Raffaella Gherardi e Gustavo Gozzi, Bologna 1995, págs. 249-261.

⁴⁰ De hecho, La Real Academia Española de la Lengua no ha incluido todavía el término «autogobierno» en su *Diccionario*. En el avance para la 23 edición encontramos, por fin, este nuevo artículo: *autogobierno*. 1. m. Der. Facultad concedida a una colectividad o a un territorio para administrarse por sí mismo. *Las provincias con entidad nacional histórica podrán acceder a su autogobierno*.

⁴¹ *La libertad civil y el gobierno propio*. Paris, Librería de Rosa Bouret, 1872, t.I, pág.5.

bargo, observan que la idea de Estado en el caso inglés puede resumirse en una palabra «aceptada en la nomenclatura política moderna, de todos los pueblos, intraducible en palabra propia y fiel al español y quizá a los demás idiomas: esa palabra es el *Selfgovernment*»⁴². Ya bien entrado el siglo XX, será el mismo Posada quien avance en la precisión de la correspondencia terminológica española con el concepto self-government. Así, tras reconocer que se trata de un concepto complejo, observa que «Parece, al pronto, fácil de una facilidad relativa, por lo menos determinar un concepto y desarrollar una doctrina o teoría abstracta y general de *self-government*, que en castellano diríamos *autonomía*, como indicando el *gobierno propio* de una sociedad constituida». Pero poco más adelante aumenta la nómina de términos españoles a los que podría referir la idea de self-government: «al fin, cabe recoger, por medio de una intensa reflexión sobre el objeto que suponemos implícito en la noción de *governarse por sí mismo*, de *autogobierno*, ciertas notas características que permiten elevarse de la noción resultante a la idea de *self-government*»⁴³. A pesar de esa complejidad, otros testimonios de la misma época vendrían a corroborar que el concepto español equivalente sería «autonomía». Así, Eduardo Llorens afirmará que «La palabra autonomía ha sido el origen de la palabra inglesa *self-government*, adaptada al alemán en el vocablo *Selbstverwaltung* aunque el significado de este término difiera en alemán del que nosotros atribuimos al término español»⁴⁴. Parecía, pues, que más de medio siglo después de su recepción, el término se había fijado definitivamente en nuestro idioma, traduciéndose como «autonomía».

Lo que sí parece evidente es que, al margen de las dificultades puramente léxicas asociadas al concepto anglosajón, en el ámbito español se recibe pronto esa concepción del self-government extendida por Europa para mediados del siglo XIX. De manera que, ya antes de que el propio Azcárate publicara su obra, es posible encontrar unas primeras referen-

⁴² En su «estudio preliminar» a la obra de F. von Holtzendorff, *Principios de política. Introducción al estudio de la ciencia política contemporánea*. Madrid, Librería de Fernando Fé, 1888, págs. XIX-XX.

⁴³ Texto procedente de su *Tratado de Derecho Administrativo según las teorías filosóficas y la legislación positiva*. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, segunda edición de 1923 (1ª 1897-1898). Tomo I, pág. 301 (La noción de «self-government»).

⁴⁴ En su obra *La autonomía en la integración política*, escrita en 1932. Citado por Javier Tajadura Tejada, «Autonomía», en Javier Fernández Sebastián y Juan Francisco Fuentes, *Diccionario político y social del siglo XX español*. Madrid, Alianza, 2008, pág. 141.

cias a la idea de self-government entre ciertos autores con el nuevo significado ya consolidado en los principales países de Europa. La primera que he podido constatar se debe a Nemesio Fernández Cuesta, quien desde las filas de la joven democracia española ofrece un buen testimonio de la forma en que se incorpora el self-government a la teoría política española. Emplea el término inglés al ocuparse de «los principios cardinales de la teoría liberal democrática» entre los que se encuentra «la descentralización». Ésta, en el fondo, no es más que la «libertad, soberanía o autonomía del individuo», extendida a los municipios y provincias en una escalada gradual que culmina con la autonomía del Estado. Fernández Cuesta lo expresa con toda claridad: «comenzando por el individuo, lleva el *self-government*, o digamos el gobierno de sí propio, ó la autonomía, desde el individuo al municipio, de este á la provincia y de la provincia al Estado»⁴⁵.

Con todo, el primer autor que aborda de manera específica el tema del self-government es el cubano Antonio Angulo y Heredia, que al poco de afincarse en Madrid creó la *Revista Hispano Americana* (1864), que según Rafael María de Labra vino a sumarse a las fuerzas democráticas del momento. Además de dirigirla fue redactor de la misma, contando con la infatigable colaboración de Calixto Bernal. En ella fue insertando sus «Estudios sobre los Estados Unidos de América», que luego publicará reunidos en un pequeño libro. Lo que se hace patente en el texto es que para esa altura ya el sistema político de los EE.UU. era sinónimo del vocablo self-government, con el que se hacía referencia a un sistema de gobierno descentralizado, donde reinan las libertades y la participación popular⁴⁶. El Self-government, que supone «la emancipación de la razón, del juicio y de la voluntad individuales de toda sumisión a cualquiera especie de autoridad» y «la consagración práctica de los derechos indestructibles del hombre», se convierte en «el complemento necesario de la democracia, y juntos constituyen el más alto término del

⁴⁵ En el folleto *Vindicación de la democracia española. Contestación al folleto de D. Enrique O'Donnell*. Madrid, Imprenta a cargo de Manuel Morales y Rodríguez, 1856, págs. 10 y 11. Agradezco esta referencia a Florencia Peyrou.

⁴⁶ *Estudios sobre los Estados-Unidos de América. La democracia y el self-government*. Madrid, Librería de Durán, 1865, págs. 62-63. Para Angulo y Heredia, el *Self-government* es lo que distingue la política de los EE.UU. de la vieja Europa. Años más tarde, Romanones seguirá describiendo el self-government como un principio distintivo de la democracia norteamericana (*El régimen parlamentario o Los gobiernos de gabinete*. Madrid, Imprenta de Miguel Ginesta, 1886).

desarrollo y organización social sobre la doble base de la igualdad y la libertad».

En España será Gumersindo de Azcárate el autor en quien se ponga de manifiesto tanto la recepción de las tesis internacionales sobre el self-government, así como las transformaciones en la naturaleza del concepto. Él mismo se refiere a un «viejo» self-government que se entiende en la línea del municipalismo (del «local-government») de raíces medievales interpretado en término de descentralización administrativa del Estado. Y, en paralelo, habla de un «nuevo self-government» como una forma de organización del Estado en sentido liberal democrático. Azcárate define el self-government en ese nuevo contexto como «la capacidad que tiene la sociedad de organizar el poder y declarar el derecho libremente y por sí». Es decir, que no se trata ya simplemente de una capacidad como potencia, sino de una realidad jurídica, «el derecho de la sociedad a regir y determinar su propia vida». Idea que entronca con el concepto de Estado de derecho que el krausismo derivó de la filosofía kantiana (vía Krause). En el plano político este modelo de self-government implicaba para Azcárate una serie de prácticas esenciales: la existencia de la opinión pública, de partidos políticos y de un verdadero régimen parlamentario.

Es de la mano de Azcárate como la idea de «El gobierno de la sociedad por sí misma» deviene en España en los años 60 y 70 toda una forma de entender la organización política del gobierno por parte de los liberal-demócratas⁴⁷. Asociada a la participación activa, a la ciudadanía, aparecerá la idea de la mayoría de edad del hombre, su educación, la existencia de la opinión pública y de los partidos políticos, un gobierno realmente representativo que se opone a sistemas políticos de la época como el Cesarismo (encarnado en Napoleón III) o la Monarquía doctrinaria (vigente en España desde 1875 según el modelo francés del liberalismo de Constant de los años 30).

Quizá uno de los aspectos más destacados de ese cambio conceptual no sea únicamente la transferencia del sujeto de autogobierno, des-

⁴⁷ Incluso autores que no podríamos incluir en ese amplio espectro ideológico, como Andrés Borrego, emplearán el término self-government en ese sentido, es decir, identificado con la democracia (vid., por ejemplo, *La constitución de 1869 y la de 1876. La legalidad común. Condiciones para la formación de una opinión pública que pueda ser considerada como expresión genuina de la voluntad nacional*. Madrid, Establecimiento Tipográfico de El Correo, 1882, pág. 27).

de el individuo a la comunidad al municipio o la provincia (que genera simplemente la descentralización administrativa). Sino que también resulta de especial relevancia su indisoluble relación con la ciudadanía. Porque el self-government es un a apelación a la participación de los ciudadanos de forma activa en el gobierno de la sociedad. En una pugna por competencias en diversos ámbitos con el Estado, se apela a la asociación para organizar y lograr los diferentes fines del hombre como esferas autónomas del self-government. Ello implica una responsabilidad de los individuos, una llamada a su ciudadanía activa, que pasa por un despertar de la sociedad civil. Así parecía demandarlo uno de los pioneros propaladores del self-government en España, Antonio Ríos Rosas. En su «Discurso leído el 2 de enero de 1869 en la sesión inaugural de la Academia Matritense de Jurisprudencia y Legislación», exhortaba críticamente a que «sacudiendo el pesado y largo sueño de su inercia y apatía, las clases todas de esta sociedad, removida en la superficie, petrificada en sus adentros, imbuyéndose en la necesidad de dirigir su propia vida, podrán constituir el *self-government*, el gobierno de sí, por sí y para sí, que bajo toda forma histórica está destinado a regir en lo venidero la cristiandad europea»⁴³.

Y ese será precisamente el problema para uno de los autores que de forma más profusa emplearon el término self-government en su obra, Joaquín Costa. En el contexto de la crisis desatada a raíz del 98, Costa enfrenta el régimen liberal —como él acostumbra a calificarlo de self-government que domina en la Europa culta—, civilizada, con el régimen de oligarquía que se ha apoderado de España. A Costa le gustaría que en España se pudiera implantar un verdadero self-government, pero, lamentablemente, su diagnóstico es que «La nación es menor de edad y no puede gobernarse a sí misma». En la estela de la denunciada formulada por Azcárate respecto a la falacia que el parlamentarismo era en la realidad política española, Costa ve en la oligarquía y el caciquismo unas lacras nefastas para el país. Sobre esa base escribe: «La consecuencia inmediata es que nuestra nación no puede gobernarse a sí misma; por tanto, que alguien ha de gobernar por ella, que alguien ha de suplir esa falta de capacidad de obrar que caracteriza a la infancia, en los pueblos lo mismo que en los individuos. Y corolario de tal consecuencia, que ha sido impropio, y una infracción del orden natural, empeñarse en vestir al

⁴³ Texto incluido en sus *Discursos académicos y otros trabajos*. Madrid, s.a. [1889], pág. 52.

Estado español con las formas políticas del «self-government» que aun naciones maduras y sanas sobrellevan con dificultad; que por tal razón, el Parlamento no ha sido nunca entre nosotros una realidad»⁴⁹. Un razonamiento que conducía a la justificación de la conocida «política quirúrgica» con la que el pensador aragonés concluía su diagnóstico de la España de entresiglos.

Quienes no tiraron la toalla en la esperanza de que el sistema político español fuera capaz de reformarse en una dirección democrática, siguieron, sin embargo, recurriendo a la noción de self-government como horizonte hacia el que conducir sus pasos. Fue el caso de autores que como Santamaría de Paredes, Buylla o Posada desarrollaron hasta sus últimas consecuencias las implicaciones teóricas del concepto tal y como Azcárate lo había difundido en los años 70 y muy especialmente en la obra que ahora se reedita. También es cierto que en los desarrollos doctrinales de todos estos autores el self-government alcanza a finales del siglo XIX una complejidad muy superior a la que había tenido en la obra de Azcárate. En todos ellos, no obstante, se conserva la idea esencial de que «el principio de self-government» es la alternativa de organización política a la Monarquía absoluta, a la vez que perfectamente compatible con una Monarquía de otra naturaleza, constitucional y representativa, por ejemplo⁵⁰.

4. Nación y national self-government

A modo de epílogo, hay que dejar constancia al menos de los nuevos derroteros que al abrirse el siglo XX iba a tomar el concepto de self-government. De los mencionados autores del grupo krausista quien mejor iba a recoger las consecuencias del nuevo contexto para una teoría del self-government fue sin duda Posada, ya que siguió escribiendo varias décadas sobre el tema. De forma resumida puede decirse que, al menos desde comienzos del siglo XX, el propio Estado-Nación clamó por el self-government. Aquel individuo soberano (autárquico), luego sociedad

⁴⁹ *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla* (1901) Huesca, Imprenta Editorial, 1927, t. I, págs. 154-155.

⁵⁰ Es el caso de Santamaría de Paredes, que me parece de especial relevancia por su similitud con los planteamientos que Azcárate había hecho varios años antes. Vid. su *Curso de derecho político*. Madrid, Establecimiento Tipográfico de Fernando Fé, 1883 (2ª edición), págs. 378 y 380.

soberana, era ahora Nación soberana, otro de los sujetos (y conceptos) este de Nación contruidos por el liberalismo político durante el siglo XIX. A la altura de la Gran Guerra era muy difícil pensar no ya la organización política, sino el mundo mismo al margen del Estado-nación. Es más uno los principales teóricos a esa altura, Ramsay Mur, define la auténtica idea de self-government como *Nacional self-government*. Esa tendencia a extender la dimensión local del self-government adquiere toda su nitidez en las palabras del mencionado autor: «La fuerza unificadora del espíritu nacional es, en verdad, el único factor descubierto hasta la fecha que es capaz de hacer el self-government algo tan real en el Estado grande, como lo fue en la pequeña ciudad⁵¹. El Estado es para él la condición de posibilidad del self-government, junto con el entrenamiento del pueblo en la idea de compromiso y ciudadanía activa.

Todo ello en un momento cuando nuevas instancias se apoderan del concepto de autogobierno, de la autonomía para segregarse parte del Estado constituido y crear nuevos Estados apelando a razones de índole cultural, histórica, lingüística, étnica, religiosa o territorial. Desde una perspectiva sociológica, Posada afirmaba que «La idea de self-government supone, ante todo, un grupo social coherente, que vive vida propia, que constituye un núcleo, una síntesis de fuerzas y el cual grupo, aunque comprendido en una formación social más amplia... se mantiene y actúa con la energía suficiente para producirse con determinada originalidad». Aspectos psico-sociales, si se quiere, que completa más adelante con las ideas de sustantividad, conciencia colectiva, voluntad y lazos éticos del núcleo social, del grupo⁵².

Desde un punto de vista más puramente político, en el caso español esa derivada del concepto se puede percibir con toda claridad partiendo de la obra de Prat de la Riva en el contexto histórico del catalanismo. La interpretación del self-government en términos de soberanía nacional aparece plasmada ya con absoluta claridad en un texto fundamental del líder catalanista publicado en el año 1906: *La nacionalidad catalana*. Para este autor «la verdadera libertad es la libertad inglesa, es el self-government o *gobierno de sí mismo*, reconocido a los hombres, corporaciones, municipalidades y a todas las entidades sociales; es el principio de la autonomía. En el self-government —continúa— puede en-

⁵¹ Ramsay Mur, *National Self-government. Its Growth and Principles. The Culmination of Modern History*. London, Constable and Company LTD, 1918. Cfr. pág. 9.

⁵² Posada *Tratado...*, op. cit., págs. 303-305.

contrarse el máximo de libertad junto con el mínimo de limitaciones»⁵³. Y desde la perspectiva de Prat de la Riva eso debería traducirse en una organización política consistente en un «Estado compuesto», conformado por pequeños Estados «federados o asociados».

Éstas eran las últimas estribaciones de un concepto que Azcárate puso en circulación en el pensamiento español contemporáneo en un sentido y una forma diferentes, como ahora tendremos ocasión de comprobar.

III. EL SELF-GOVERNMENT Y LA MONARQUÍA DOCTRINARIA

El hecho de que este libro de Azcárate haya gozado de menor difusión hasta la fecha que otros escritos sociopolíticos, como *El régimen parlamentario*, sus *Estudios políticos* o sus textos sobre *El municipalismo*⁵⁴ no se debe ni a una menor influencia ni a una menor calidad del contenido. Al contrario. Este fue, sin duda, el primer gran texto de teoría política que Azcárate publica de forma monográfica y en el que presenta ya una exposición de todas sus ideas fundamentales. Así lo atestigua la reiteración con la que se cita su obra en artículos y bibliografía contenida en libros de la época o en el propio éxito del término self-government entre sus contemporáneos (Costa, Posada, Santamaría de Paredes, Borrego, Prat de la Riba, Romanones...) que solo se produjo después de la publicación de este texto.

En una temprana reseña del libro aparecida a finales de enero de 1877, en la prestigiosa *Revista Europea*, el escritor e intelectual asturiano Armando Palacio Valdés consideraba *El self-government* como un trabajo que «aborda con resolución los problemas del derecho político moderno» en la que el autor discurre en la mayor parte de sus capítulos «con tal madurez y precisión de juicio, que bastan para colocarlo entre los primeros pensadores, no sólo españoles sino extranjeros»⁵⁵.

Ni siquiera reparó Palacio Valdés en uno de los aspectos formales que puede ayudarnos a explicar cierta incompreensión actual de la obra, su composición a partir de una serie de artículos diversos que el autor fue elaborando y —en algunos casos publicando de forma inde-

⁵³ Cito por la edición en español de Madrid, Biblioteca Nueva, 1989, pág. 51.

⁵⁴ Todos ellos reeditados en los últimos años, o incluso en la época como sucede con *El régimen Parlamentario en la práctica*. Madrid, 1885. Ediciones posteriores en 1892, 1931 y 1978.

⁵⁵ Tomo IX, núm. 153, 28 de enero de 1878, págs. 115-116.

pendiente— con anterioridad. Ello podría implicar una cierta falta de coherencia interna del texto, aunque el mencionado reseñador alaba precisamente «la estrecha trabazón y dependencia de los términos». Y ciertamente una lectura de la obra nos confirma que hay una continuidad y unidad entre todos los diversos aspectos abordados por Azcárate en *El self-government*. En cualquier caso, el análisis de la obra se presta a seguir su propia y peculiar génesis, que ahora intentaré desvelar con detalle al lector.

1. La legalidad de los partidos

«¿He de entrar en el examen de la política del partido conservador desde la restauración; de sus errores en el presente, de los peligros que entraña para el porvenir, demostrado ya que ha cerrado el camino a toda manifestación liberal, abriendo al mismo tiempo de par en par todas las puertas a la reacción política, que ha violentado el voto electoral, que ha rebajado la dignidad de la conciencia, que ha establecido las categorías de ciudadanos legales e ilegales, que nos ha impuesto, en fin, una situación tan opresora como consiente el estado social en que vivimos?»⁵⁶.

No se puede entender la estructura y contenido de *El Self-government* si no tenemos en cuenta el contexto histórico concreto en el que se gesta. Azcárate se halla en los primeros meses de 1875 desterrado en Cáceres a causa de la Cuestión Universitaria que le había separado de la Cátedra. En idéntica situación se hallaban entonces sus íntimos amigos Francisco Giner y Nicolás Salmerón. Una situación propicia para que a los tres les sugiera otro amigo común, Ángel Fernández de los Ríos, una forma de ocupar su ocioso exilio interior, además de ganar algún dinero. En la correspondencia cruzada entre todos ellos durante esos meses quedan perfectamente claros los detalles del encargo de artículos que puedan escribir para enviar a la portuguesa *Revista Occidental* donde pagan bien, «a 20 reales la página». También se explican en ese intercambio epistolar los condicionantes de la empresa, ya que no tienen li-

⁵⁶ Práxedes Mateo-Sagasta, «Contestación al Discurso de la Corona», *Diario de Sesiones de las Cortes Españolas*, Congreso de los Diputados, sesión del día 19 de enero de 1881, núm. 13, págs. 222.

bros a mano y se ven obligados a escribir casi de memoria ensayos más que obras de erudición, sobre los que se llega incluso a bromear que pueden hacerse «como chorizos»⁵⁷.

Lo cierto es que Azcárate se pone manos a la obra y pronto concluye el primero de los artículos. Lo envía entonces a Fernández de los Ríos, como estaba acordado, e inicia una larga espera a su publicación en la revista lusitana. Circunstancia que finalmente no se dará, por lo que Azcárate terminará enviando ese mismo texto a la *Revista de España*, en cuyo número de 28 de enero de 1876 aparecerá publicado. En realidad, lo hace como si el tema central «La legalidad de los partidos» fuera un subtítulo del que aparece en la cabecera de este y los artículos que le seguirán: «El Self-government y la Monarquía doctrinaria». Y esto no fue un hecho gratuito, porque con ello Azcárate dejaba ya consignado en el mismísimo frontispicio de su artículo los dos referentes, los dos modelos de sistema político opuestos que van a servir de marco a sus reflexiones.

Dos modelos que, lejos de ser abstracciones del pensamiento político, se encarnan en dos regímenes perfectamente identificables y bien conocidos de todos los coetáneos: España, en el caso de la Monarquía doctrinaria, e Inglaterra, en el caso del self-government. Se trataba, pues, de un texto que en términos coloquiales podríamos calificar de rabiosa actualidad en el momento en que se escribe (aparece con la firma «Cáceres, mayo de 1875») y aún plenamente vigente cuando aparece pocos meses más tarde, dado que se dirige de un modo tan directo como diáfano a la Restauración monárquica tal y como Cánovas del Castillo la estaba conduciendo en sus primeros instantes (panorama del que Sagasta nos ofrece una visión externa en el discurso parlamentario con el que se abre este epígrafe)⁵⁸.

Era una crítica a la monarquía restaurada española como Monarquía doctrinaria, que ofrecía una alternativa en el principio del self-government, a la inglesa. Pero una crítica que no era dogmática, ni esencialista; no era ni siquiera una crítica a la Monarquía en sí, como institución, sino a una serie de prácticas políticas concretas que bajo su manto

⁵⁷ Esa correspondencia cruzada ha sido editada por Pablo de Azcárate, *La Cuestión Universitaria. 1875. Epistolario de Francisco Giner de los Ríos, Gumersindo de Azcárate y Nicolás Salmerón*. Madrid, Tecnos 1967. La consigna de Salmerón a sus compañeros de fatiga reza exactamente: «a desembotar de chorizos el sentido» (pág. 95).

⁵⁸ Se publicó en el tomo XLVIII, de la *Revista de España* (núm. 190, 28 enero 1876, págs. 145-167).

se estaban produciendo en la España de 1875. Y la primera de ellas era justamente la de considerar ilegales a ciertos partidos políticos⁵⁹.

De semejante acción se derivaban para Azcárate, de forma inmediata, una serie de consecuencias fatales, que comenzaban con la negación de un elemento fundamental en cualquier sistema de self-government: los partidos políticos —o al menos de una parte de ellos—. Una prohibición que hería de muerte al sistema político al golpearle en su propia línea de flotación, la posibilidad de expresión de la opinión pública, una parte de la cual se veía amordazada al ilegalizar a ciertos partidos. Y Azcárate sabía de lo que hablaba porque la prensa iba a verse sometida a similares controles, restricciones y finalmente prohibiciones por parte del gobierno canovista. Él, como su amigo Salmerón, lo vivieron en carne y hueso con la publicación de *El Solfeo*, lo mismo que acababan de vivirlo en primera persona con su libertad de cátedra⁶⁰.

Una actitud así solo podía conducir, a su vez, a una división social entre «privilegiados», legales, y silenciados, entre opresores y oprimidos que restauraría la antigua lucha de clases. Una dinámica fundamentada en la violencia que Azcárate rechaza explícitamente. En su lugar considera que la existencia de partidos sin restricciones, con pluralidad, permite canalizar esa diferencia de ideas y de intereses sociales —e individuales— de forma pacífica. La consecuencia última e inevitable de ese proceso iniciado por la Monarquía doctrinaria es la revolución como única vía de acceso a un poder que se presenta como poder opresor, restrictivo de las libertades y los derechos⁶¹. Una revolución que —como

⁵⁹ Muchas fueron las voces que se alzaron contra esta «absurda clasificación de los partidos en legales e ilegales» que suponía negar «la representación de las minorías» sin las cuales el régimen parlamentario no será nunca verdad. Es el caso del periodista republicano Miguel Moya. Las citas textuales proceden del prólogo de Azcárate a su obra *Conflictos entre los poderes del Estado*. Está firmado en Madrid a 29 de abril de 1879, aunque aquí cito por la segunda edición de 1881 (pág.10).

⁶⁰ Esta publicación dominical (más tarde diaria) apareció en febrero de 1875 y, contaba entre sus colaboradores, además de Azcárate, a Fernández de los Ríos y fue perseguida sufriendo varios cierres. Las restrictivas condiciones para la libertad de prensa impuestas por la ley de 31 de diciembre de 1875, motivaron un duro escrito de Salmerón criticando la represión canovista (*Un caso entre mil o la prensa y la dictadura. Datos interesantes para la historia de España en el año de gracia de 1876 por un periodista viejo*. Madrid, Imprenta de «El Solfeo» 1876. Hay una reedición facsimilar reciente de la Asociación de la Prensa de Madrid (2008) con «prólogo» de Fernando Martínez).

⁶¹ En una coyuntura previa de similares restricciones políticas por parte de la monarquía isabelina, el progresista Carlos Rubio ya advertía que «cerrado el camino legal á las

expondrá con más detalle el capítulo tercero— sería, además, perfectamente legítima. Cuando todas las condiciones del self-government, entendido ante todo como régimen de libertades, se niegan, cuando no hay libertad de pensar, asociarse y expresarse, los gobernados tienen todo el derecho a resistirse a los gobernantes. De ahí la protesta, a la que añade esta advertencia, que Azcárate eleva por medio de su artículo.

Tampoco se olvida de señalar las consecuencias que ello tiene en el orden político. La situación descrita, asegura Azcárate, da lugar a un gobierno despótico, que niega el estado de derecho, ya que concede los derechos arbitrariamente, a unos ciudadanos sí y a otros no. Estaríamos ante lo que el autor califica como «Gobierno personal», que es justamente lo opuesto al self-government⁶², y el punto sobre el que profundizará en su segundo artículo.

2. El gobierno personal

Este texto —como he señalado— era una continuación del anterior, ya que desarrollaba una de las consecuencias de esa práctica canovista de ilegalizar los partidos. De hecho, el artículo se publica inmediatamente después y aparece firmado en Cáceres en junio de 1875, es decir, en el mismo momento y contexto que el antecedente⁶³. En este punto Azcárate afina su instrumental analítico y disecciona los distintos tipos de gobierno personal para hilar finos matices entre el cesarismo, la dictadura y la Monarquía doctrinaria. Todos son gobiernos personales —y por tanto igualmente rechazables—, pero algunos son peores que otros. La dictadura se diferencia del cesarismo en que se considera temporal: el dictador, en principio, no aspira a quedarse e instaurar un régimen permanente de gobierno personal, sino solo mientras las circunstancias lo requieren («viene a refrenar la situación violenta de un momento»). Con todo, es obvio que no deja de ser un régimen nefasto fundamentado en la peligrosa idea de la tutela, la cual parte, a su vez,

opiniones, ¿no será de temer que tomen el tortuoso camino de la ilegalidad y produzcan mayores males?» (*Teoría del progreso. Folleto escrito en contestación al que con el título de 'La Fórmula del Progreso' ha publicado D. Emilio Castelar*. Madrid, Imprenta de Manuel de Rojas, 1859, pág. 31). Y, a la postre, los progresistas no encontraron mejor alternativa, como partido excluido del sistema, que acudir a la revolución.

⁶² En su citado «estudio preliminar» a los *Principios de política* de Holtzendorff, Buylla y Posada oponen de idéntico modo el self-government al «gobierno personal».

⁶³ *Revista de España*, tomo XLVIII, núm.191, 13 febrero 1876, págs. 289-307.

de la suposición de la existencia de un pueblo menor de edad, políticamente inculto. Por esa misma razón se halla radicalmente enfrentado a la idea de soberanía de la sociedad, de self-government o gobierno por sí misma, que Azcárate propugna como régimen ideal.

Pero no se piense que de nuevo está hablando el autor de modelos políticos teóricos, ni de tiempos remotos —como la Roma imperial—, sino de realidades históricas cercanas. Así, el cesarismo es lo que Francia había sufrido en tiempos muy recientes y había que huir de ello. De hecho, libros como el de Portalis —que Azcárate cita en su texto— oponen justamente cesarismo a self-government⁶⁴. Aunque no todo el mundo compartía ese punto de vista, ni todos los autores en aquella época entendían en términos tan peyorativos el concepto de cesarismo. Empezando por el propio Palacio Valdés, quien considera injusta la postura de Azcárate porque no valora las situaciones excepcionales que puede vivir una sociedad y bajo las cuales el recurso al cesarismo podría resultar útil⁶⁵. Y, siguiendo, años más tarde, con la postura de Costa. A pesar de la reiterada alusión al self-government a lo largo de su obra, acabará cayendo en manos de su opuesto político, la dictadura, tras el desastre de 1898 —y tras constatar lo arraigado del caciquismo en España—. En esencia —y con los matices necesarios— su opción será la venida de un cirujano de hierro que haga del país lo que el propio país es incapaz de hacer por sí mismo. No debe olvidarse, sin embargo, que esa asunción coyuntural del poder ha sido históricamente la justificación inicial de lo que luego han sido largas dictaduras.

⁶⁴ En un estudio posterior que Azcárate hace sobre una obra colectiva de Held, Gneist, Waitz y Kosergarten sobre «el principio constitucional» —y en el que se afirma el principio del self-government— aclara que fue escrita en el año 1864 «cuando regía el Cesarismo en Francia», antes de la reforma inglesa de 1867 y la revolución española de 1868. Es decir, «cuando el doctrinarismo todavía dominaba y la democracia no había alcanzado aún la categoría de elemento influyente en la política europea» (*Tratados de política. Resúmenes y juicios críticos*. Madrid, 1883, pág. 55).

⁶⁵ Hay que notar aquí que el comentarista de Azcárate se equivoca al censurar el hecho de que «descargue tan rudos y, á nuestro juicio, inmerecidos golpes sobre esta forma ocasional de gobierno». No debió de entender bien el pasaje —muy claro por otro lado— donde define al cesarismo como la forma más pura y acabada de gobierno personal, así como su carácter permanente, frente al transitorio de la dictadura (vid. *infra*, cap. 2, apartado II «El Cesarismo y la dictadura»). En cualquier caso, queda claro que Palacio legitima el recurso coyuntural a «una forma política que ha surgido y surgirá siempre como una tabla salvadora en el océano de las revoluciones» (art. cit., pág. 116).

Azcárate, por el contrario, permanecerá invariable en su juicio sobre la cuestión. Así, cuando años más tarde vuelva a tener ocasión de escribir sobre el cesarismo lo rechazará como una forma de gobierno personal extemporánea al grado de civilización adquirido en Europa para finales del siglo XIX.⁶⁶ Se trata, además, de un régimen político que busca sus orígenes en la voluntad divina, negando de ese modo que la sociedad es la única depositaria de la soberanía. A su vez el cesarismo, por su propia naturaleza, impide el desarrollo de la acción social necesaria a toda sociedad para ejercer su soberanía, para que exista un verdadero self-government.

Algo similar sucede en ese terreno con la Monarquía doctrinaria, ya que supone una negación «parcial» del principio de soberanía. Y el problema no estriba tanto en el compartir el poder con otras instituciones o elementos sociales como en su arbitrario ejercicio que supone una restricción para el resto de actores. Estos últimos quedan marginados e incluso anulados bajo un gobierno personal. En un discurso pronunciado en el Ateneo tiempo después, Azcárate definía muy bien el modo en el que la sociedad debía participar en el ejercicio del poder en «los países que tienen la fortuna de estar regidos por un sistema de gobierno mediante el cual el país se gobierna a sí mismo, se rige a sí propio». En ellos —según diciendo— los hombres públicos no pueden obrar aisladamente, sino que tienen que hacerlo en conjunción, en inteligencia, en combinación, con todas las energías, con todos los elementos, con todas las instituciones sociales»⁶⁷.

Es justamente al doctrinarismo al que Azcárate responsabilizará de no haber acertado a «hacer compatible la continuación de las antiguas Monarquías con el régimen de amplia libertad que pedía la aplicación del principio de soberanía social» «o self-government». En su lugar crearon los doctrinarios un «artificio de equilibrios, balanzas y contrapesos, que produjo, entre otros efectos, el descrédito del sistema parla-

⁶⁶ Véase la voz «Cesarismo» en la que colabora para el *Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano* de Montaner y Simón (Barcelona, 1890, tomo V, pág. 1268).

⁶⁷ *El Ateneo*, «Velada en honor a John Bright», núm. 2, 15 mayo 1889, pág. 403. Escenario que no fue siempre así ni siquiera en la modélica Inglaterra, que vivió durante el siglo XVIII, «durante todo el reinado de los Jorges» un «gobierno personal». Ese peligro había desaparecido ya al afianzarse «el principio del self-government, del gobierno del país por el país».

mentario, de que han intentado aprovecharse el *absolutismo*, el *cesarismo* y la *democracia directa*»⁶⁸.

Debe tenerse en cuenta que Azcárate —como buen krausista— no admite las teorías contractualistas que hacen de un supuesto pacto —constitucional— entre el rey y el pueblo la explicación misma de la co-soberanía. La clave sobre este punto reside en la limitación de las funciones del monarca. Azcárate, como accidentalista con respecto a las formas de gobierno, considera perfectamente viable la institución monárquica en el seno de un régimen de self-government, siempre que se definan muy bien sus roles, siempre que el Jefe del Estado ejerza el papel que en un régimen verdaderamente parlamentario le corresponde (y que son objeto de un detallado análisis en otro capítulo específico más adelante).

De lo contrario, cuando los intereses particulares se anteponen a los generales de la sociedad, cuando se favorece a ciertas parcialidades —partidos legales, recuérdese—, como hace la monarquía apellidada doctrinaria, se vuelve a incurrir en un gobierno personal. Y de esa forma volvemos al final del círculo, es decir, ante un gobierno de esta naturaleza resulta legítimo —cuando no inevitable— el recurso a la revolución, aspecto del que se ocupa justamente en el tercer artículo.

3. Legitimidad de las revoluciones

Todavía este texto conforma una unidad de escritura con los anteriores como parte de los textos proyectados para *Revista Occidental*. Aparece aún firmado en Cáceres en junio 1875, mientras que todos los restantes se escribirán ya en Madrid y como textos *ex profeso* para *Revista de España*⁶⁹.

Se trata de un texto francamente clave, tanto por su trascendencia como por su permanencia en el pensamiento político de Azcárate a través del tiempo. Además, requiere ser adecuadamente explicado por cuanto

⁶⁸ Esta abierta acusación al doctrinarismo —léase al canovismo— de hacer inviable la Monarquía en la España de la Restauración, abriendo las puertas a las fuerzas radicales a ambos extremos de la misma, la efectúa en 1879 («Prologo» a *Conflictos...*, op. cit., págs. 9-10). En ese pasaje queda claro también que la crítica no se dirige a la Monarquía, sino a su carácter de «doctrinario».

⁶⁹ Insertado en el tomo XLIX de *Revista de España* (núm. 193, 13 de marzo de 1876, págs. 35-52). El título que originalmente tenía pensado para este artículo —según le cuenta a Giner— era «El derecho de insurrección» (vid. *La Cuestión Universitaria...*, op. cit., págs. 64-73).

podiera parecer contradictorio legitimar la revolución en quienes seguirán la vía legal de acceso al poder en su práctica política durante a Restauración. Tampoco parece casar demasiado bien semejante idea con el pensamiento de un autor que ante todo debe calificarse como reformista. Azcárate encontró perfecto acomodo entre una afirmación taxativa del derecho a insurrección —tal y como lo formula en el presente capítulo— y una filosofía de la transformación social y de la organización política por medio de graduales y pacíficas reformas. Conciliación que se hacía posible bajo la premisa de que, en realidad, la revolución no era sino la última instancia, la solución extrema ante regímenes que conculcaban los principios del self-government. Era el recurso supremo de que disponía la propia sociedad para recobrar su libertad y escapar de la tiranía. Todo ello en un tiempo en el que ciertas fuerzas radicales a la izquierda del sistema, como las lideradas desde su exilio francés por Ruiz Zorrilla, buscaban la forma de derrocar por la fuerza, por la vía revolucionaria, la monarquía canovista. Es como el mecanismo último, un recurso extremo ante regímenes contrarios al self-government como recurso de la propia sociedad para recobrar la libertad o salir de la tiranía.

Lo cierto es que este artículo era la reelaboración de una conferencia que pronunció en el Ateneo de Madrid en 1868 y que versaba sobre la «Legitimidad de la revolución»⁷⁰. Un tema que ya había desarrollado en una primera instancia muy breve, en forma de artículo, para la *Voz del Siglo*, donde vio la luz a finales de ese mismo año bajo el título «¿Por qué la revolución tiene derecho al orden?»⁷¹. En esos momentos se vivía una coyuntura política —que, por cierto, Azcárate saluda con agrado— que ha sido fruto nada menos que de una revolución, no de unos cauces políticos normales (por más que nuestro país estuviera acostumbrado entonces a la acción militar como medio de cambio político, o al menos de partido y/o gobierno). En ese contexto parece que la legitimación de la vía revolucionaria cobra sentido hasta cierto punto. Y ello puede explicar la particular insistencia de Azcárate en el asunto.

En concreto, lo que argumenta en este primer texto es que no resulta en absoluto inconsecuente que aquellos mismos que han promovido la revolución de octubre quieran ahora establecer el orden social. Ésa era precisamente la fase en la que España se encontraba a finales de 1868, una

⁷⁰ Vid. Alberto y Arturo García Carrafa, *Españoles ilustres, Azcárate*. Madrid, Juan Pueyo, 1917, pág. 49.

⁷¹ *La Voz del Siglo*, 21 de noviembre 1868.

vez que la revolución había triunfado y era preciso organizar un nuevo régimen político, jurídico, social... Pero, enseguida, se desvía de esa cuestión inicial y centra el grueso de su discurso en una idea clave: la distinción entre las revoluciones legítimas y aquéllas que pueden ser calificadas de «motín ridículo ó asqueroso». Para tal diferenciación asevera el autor que hay un «criterio fijo e invariable», que es justamente el que establece en esas mismas líneas. Se afirma entonces que una sociedad tiene justo derecho a quebrantar el orden y recurrir a los medios violentos o revolucionarios siempre y cuando en una sociedad hayan desaparecido por completo tres condiciones que Azcárate considera imprescindibles.

En primer lugar, se requiere que «el pensamiento pueda manifestarse libremente», y de ahí la importancia que concede a la libertad de prensa, al derecho de reunión y al de asociación. La importancia que siempre concedió a esta última puede deducirla fácilmente el lector de las palabras que casi dos decenios más tarde escribiría al respecto. La asociación, constataba,

«Es un derecho natural, anterior y superior a toda ley que tiene el hombre de asociarse a sus semejantes para realizar todos los fines razonables de la vida. Desconocer, hollar o limitar el derecho de asociación, es desconocer y tiranizar la naturaleza humana. La Ley que niegue este sagrado derecho será opresora, y el legislador que la dicte, un tirano, un sacrílego⁷².

El segundo de los requisitos que Azcárate demanda a la sociedad para que no puedan alterarse de forma legítima sus fundamentos tenía que ver con la opinión pública⁷³. Ésta es la que deben reflejar las leyes y con el fin de que eso sea una realidad debemos contar con el sufragio como garantía. De esta condición se deriva directamente la tercera y última, la de que todos acaten y respeten esas leyes, cosa que parece normal si verdaderamente la ley ha sido la expresión de la opinión generalizada. Por tanto, las leyes deben gozar de dos características a un tiempo, la de ser «ciegamente acatadas» y la de poderse discutir libremente, pero

⁷² Voz «asociación», en *Diccionario Enciclopédico...*, op. cit., t.II, 1885, pág. 841.

⁷³ La opinión pública es un concepto nodal en la teoría política de Azcárate. En ocasiones se identifica hasta confundirse con el propio self-government y sus elementos constitutivos. En 1892, en una conferencia en el Ateneo llegó a decir: «Sobre todos está el poder verdaderamente soberano, la sociedad, el pueblo en su integridad, la opinión pública» (*Los Estados Unidos*. Madrid, Establecimiento Tipográfico «Sucesores de Rivadeneira», 1892, pág. 29).

nunca uno de estos elementos debe darse sin el otro. En caso contrario, es decir, si estos requisitos esenciales no son satisfechos en un determinado país, Azcárate es así de contundente:

«... donde estas condiciones faltan, donde el pensamiento no es libre, ni la opinión respetada, ni la ley acatada; faltando así a la sociedad la *condición necesaria* para ser dueña de su propio destino, allí hay tanto derecho para rechazar la fuerza con la fuerza, para derrocar con las armas el poder, como lo hay para resistir una invasión extranjera; que si esta roba a un pueblo su *independencia*, esta le roba su *soberanía*, y tan sagrada y tan precisa es la *libertad* con relación al *interior*, como la *libertad* en relación al *exterior*»⁷⁴.

En este fragmento podemos intuir ya, además, la noción de lo que luego desarrollaría bajo el nombre de *self-government*, que no es sino una teoría política de corte democrático basada en la idea central de soberanía o gobierno de una sociedad por sí misma, de un pueblo que es «dueño de su propio destino» —por utilizar una coetilla muy frecuente en Azcárate—.

Ese personal modo de entender la revolución va a permanecer inalterado durante decenios en el pensamiento del autor leonés. En apoyo de semejante aserto traeré a colación otros escritos en los que el autor vuelve a abordar la cuestión de la legitimidad de la vía revolucionaria para llegar al poder y, en caso afirmativo, cuándo podemos decir que la revolución está justificada ética y jurídicamente. El primero de los textos corresponde justamente al tercer capítulo de su libro *El self-government* que ahora nos ocupa. Para entonces la revolución de 1868 ya quedaba atrás, en el recuerdo, pasada, si bien, inmediatamente pasada. Lo que se observa es que la mayor o menor distancia temporal con respecto a la situación efectiva de la revolución (donde, por lo tanto, cualquier posible pretensión legitimadora de algo consumado se ha esfumado de su horizonte) no altera su forma de concebirla. Así acontece, en efecto, cuando acaba de restaurarse la Monarquía Borbónica en la persona de Alfonso XII y Azcárate sigue insistiendo en afirmar que cuando el principio del *self-government* se conculca en una sociedad puede recurrirse al derecho de insurrección. Es de nuevo la alta estima de la libertad interna,

⁷⁴ *La Voz del Siglo*, 21 noviembre 1868.

«la soberanía con respecto al interior» y las características del régimen vigente las que pueden convertir en legítima una revolución. En resumidas cuentas, si el régimen existente no satisface las condiciones que el *self-government* exige, y que se reducen a las tres elementales ya mencionadas en 1868, la revolución puede ser utilizada como medio para remover esos obstáculos al progreso de un pueblo.

En idéntica filosofía seguirá casi veinte años más tarde, cuando sale a la luz el decimoséptimo volumen del *Diccionario Enciclopédico Hispano Americano* de Montaner y Simón. En él se recogía la voz «revolución» y el encargado de explicarnos en qué consiste dicho concepto era justamente Azcárate. La extrema fidelidad con las ideas expresadas un cuarto de siglo antes queda consignada en el siguiente párrafo:

«Donde el pensamiento puede libremente manifestarse y propagarse, la ley es reflejo de la opinión pública, y además es respetada y acatada por la autoridad oficial, la sociedad es soberana y el régimen de su vida jurídica y política se asienta sobre el principio del *self-government*. En tal caso no es lícito derrocar por la fuerza el poder, y la revolución que lo verifica o lo intenta es injusta, puesto que lo que en realidad hace es ir contra la sociedad misma...

Por el contrario, cuando el pensamiento no es libre, la opinión no es respetada ó las leyes no son acatadas, es imposible oponer a toda tentativa revolucionaria aquella razón, y en su virtud anatematizarla o castigarla... concluyendo en esto su derecho a rechazar la fuerza por la fuerza»⁷⁵.

Y no nos debe sorprender la casi literalidad con la que Azcárate reitera su pensamiento, puesto que esa es una de las características definitorias de su obra. En este caso vemos, como comprimidas, las ideas iniciales de 1868 con la idea entonces aún sólo en germen, pero luego plenamente desarrollada, del *self-government*. Lo que también puede constatarse para esos años 90 es la integración de esta teoría del derecho a la resistencia con la idea de democracia representativa que Azcárate defenderá. Así, en un discurso de contestación al señor Escartín en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas explicaba el para entonces ya venerado profesor: «La democracia no proclama la revolu-

⁷⁵ Tomo XVII, pág. 562.

ción como procedimiento constante, necesario y siempre legítimo para llevar a cabo las reformas, sino tan solo como un medio de defensa, como un medio para recabar para un país el derecho a regirse por sí propio»⁷⁶.

Una madurez que no se alterará ya ni siquiera en la coyuntura histórica en la que Azcárate se disponga a afrontar su última etapa política como destacado miembros del partido reformista. Incluso entonces, cuando los soplos de la revolución se habían amainado en el republicanismo histórico español, se producen referencias a la cuestión de las revoluciones. La ocasión la prestó un banquete en homenaje a la I República celebrado a comienzos de 1913 para festejar su cuarenta aniversario, pronunciando Azcárate un breve discurso. El acto tuvo lugar en el Hotel Inglés de Madrid y Azcárate centró su intervención en la tolerancia como el gran valor del siglo XIX. Pero antes de poner fin a sus palabras matiza la opinión del Sr. Beneyán —que le había precedido en el turno de intervención— de la siguiente manera:

«Tres cosas son necesarias —dice—: libertad, leyes justas inspiradas en la libre opinión del pueblo y cumplimiento exacto y honrado de estas leyes.

Si se llegara a disfrutar de todo esto, no tendríamos derecho a rebelarnos; porque las revoluciones, digo yo a Beneyán, no se hacen porque sí; no se hacen cuando se quiere, sino cuando se debe»⁷⁷.

Por tanto, sigue Azcárate matizando sus ideas para distanciarse con respecto a la izquierda revolucionaria. Él no aceptará nunca que la revolución sea un recurso ordinario para el cambio político. Pero también sigue lejano del pensamiento conservador que no deja nunca abierta una posibilidad a la revolución, ni siquiera en el campo de la teoría.

4. La irreformabilidad de las constituciones

«Por consiguiente, lo que conviene es entrar en la vida moderna, en la vida práctica; no dar tanta importancia a si una Constitución la hizo el partido A o el partido B; aceptar una Consti-

⁷⁶ *De la autoridad política en la sociedad contemporánea*. Madrid, 1894, pág. 688.

⁷⁷ Texto reproducido en la cit. obra de los hermanos García Carrafa (págs. 256-257).

tución mientras en ella se desenvuelvan los principios e ideas arreglados al criterio del Gobierno que rija los destinos del país; y si la constitución andando el tiempo fuera un valladar insuperable al desenvolvimiento de alguna reforma exigida por la opinión pública, entonces con tranquilidad, con sosiego, con reposo, se propone la modificación de la Constitución, a fin de hacer desaparecer ese obstáculo al desenvolvimiento de aquel principio reclamado por la voluntad del país (*Aplausos*)»⁷⁸.

El cuarto capítulo del libro supone ya el primero de los artículos que Azcárate publica en *Revista de España* una vez instalado en Madrid y regresado del destierro. De hecho, lo firma ya en Madrid a fecha de febrero de 1876. Este hecho se nota, por ejemplo, en el aparato crítico del texto que es amplio y con referencias bibliográficas precisamente anotadas a pie de página y largas citas literales, labor que le permitía la circunstancia de redactarlo en su casa, con sus libros, a diferencia de lo sucedido durante el destierro de Cáceres⁷⁹.

Y este cuarto artículo es muy notable dentro del conjunto por varias razones, pero al menos destacaré aquí dos fundamentales. La primera es ajena a su contenido y tiene que ver con el gran impacto que tuvo en su momento, aunque no justamente por el objeto del texto —como se verá enseguida—. Y el segundo por abordar un tema que podemos considerar de gran actualidad, el de la posibilidad de reformar las constituciones. Defensa que Azcárate aborda, además, desde una concepción de la política y del derecho puramente krausistas y en abierto conflicto con autores claves de la historia del pensamiento como Rousseau, Burke o Hume, por poner solo algunos ejemplos reseñables.

Comenzando por el primer punto, el impacto de su artículo fue tal que desató la denominada «polémica sobre la ciencia española», hecho que nos ofrece un fiel retrato del ambiente filosófico-cultural de la España de la Restauración. Este episodio de nuestra historia, que no siempre se ha explicado con toda precisión, tiene su causa directa en el texto de Azcárate y en la interpretación que de él hizo un autor concreto, Gumersindo Laverde —así como de los escritos que, a partir de ahí, salieron de la pluma de Menéndez Pelayo—. En realidad, nos encontramos más bien ante un proceso que se inicia con un texto de Azcárate, se continúa con la incita-

⁷⁸ Práxedes Mateo-Sagasta, *DSC*, CD, 12 de noviembre de 1881, núm. 45, pág. 963.

⁷⁹ Se publicó en el tomo LI, núm. 194, 28 de julio de 1876, págs. 145-169.

ción de Gumersindo Laverde a Menéndez Pelayo para que conteste —refutándolas— las afirmaciones de Azcárate y se prolonga con la intervención de otros intelectuales del momento adscritos a diferentes corrientes de pensamiento (positivistas neokantianos, católicos neotomistas, etc.). El resultado material de todo ello fue la magna obra que bajo el título de *La Ciencia Española* publicó Menéndez Pelayo en 1876⁸⁰.

Precisamente lo que no se ha hecho sobre este punto es contextualizarlo en la obra de Azcárate sobre el self-governmnet, que desde luego era ajeno, tanto en la letra como en la intención del autor a una polémica sobre la ciencia española de semejantes dimensiones. No voy a exponer ahora toda la polémica, pero sí al menos hacer referencia al papel de Azcárate en su origen, así como al fragmento de su libro que supuso la chispa que avivó el fuego. El contexto o, mejor, los contextos que nos ayudan a comprender el origen de esa polémica tienen que ver, por un lado, con el krausismo español y la reacción que esta corriente de pensamiento desencadenó entre los sectores más conservadores y reaccionarios de la España de la época. Por otro lado, es preciso conocer el pensamiento de Azcárate y la obra en la que se enmarca el texto que sirve de piedra de toque a todo el asunto, *El self-government y la Monarquía doctrinaria*. A partir de ellos podremos responder a algunas preguntas tales como ¿por qué Azcárate escribe lo que escribe en su texto? ¿por qué ese texto suscita una respuesta tan intensa y agresiva? o ¿por qué Azcárate se retira de la polémica tan pronto o la ignora por completo?

Desde los años sesenta del siglo XIX el grupo de los denominados krausistas compartieron una común preocupación por el pobre estado de la ciencia en España. Interesados en salir de esa situación y revitalizar la cultura propia, proponen recurrir a las naciones más avanzadas de Europa, a las que se tenía por modelo de desarrollo científico —en un correlato donde cultura y civilización iban de la mano—. Es bien conocido que ese ansia de regeneración cultural de decidida vocación europeísta se extendería paulatinamente con el paso del tiempo hasta convertirse en un

⁸⁰ La primera edición se componía de siete artículos y una *Addenda*. La segunda se produjo en 1879 (Madrid, Imprenta Central a cargo de Víctor Saiz) y se componía solamente de seis artículos, ya que el índice-resumen de los heterodoxos españoles que componía otro de ellos fue suprimido. La tercera de las ediciones (Madrid, Imprenta de A. Pérez Dubrull, 1887-1888) incorporaba nuevos materiales que durante ulteriores fases de la polémica (1879, por ejemplo) se habían generado y ocupaba ya tres volúmenes. En 1933 la Librería General de Victoriano Suárez volvió a editar la obra en II volúmenes.

auténtico lugar común en la España de fin de siglo, especialmente después de 1898. Los krausistas, sin embargo, hicieron de esa actitud una seña de identidad desde un principio.

Lo que podemos inferir de estos testimonios es una peculiar forma de ver el panorama cultural de la época y que muestra un diagnóstico, un objetivo y unos medios —para alcanzar ese objetivo— bastante claros. El diagnóstico es el de un estado lamentable de la ciencia que se completa con un atraso, con las connotaciones de relativismo que tal concepto implica. Es decir, que se ve negativamente la propia realidad en relación o por comparación a otra realidad o realidades. En cuanto a la identidad de esa realidad no podemos albergar la más mínima duda: se trata de Europa, del mundo sabio, de la civilización moderna —por usar solo algunas entre las múltiples expresiones que fueron comunes en la época—. Y de ahí que el segundo de los elementos, el objetivo, sea precisamente equipararse a esos pueblos. Por eso puede decirse que Europa es su horizonte, así es como entienden los krausistas el progreso científico, acercándose a los países que conforman la vanguardia en esa materia. De ahí que el medio que consideran más adecuado para hacer frente a su diagnóstico, a la enfermedad que padece la ciencia en España, y alcanzar su anhelada meta consista en la recepción y asimilación de la cultura exterior, «extranjera».

Semejante percepción de las cosas no podía sino suscitar una vigorosa reacción en un sentido diametralmente opuesto. De entre ello cabe recordar aquí esa crítica que incidía en el «extranjerismo» de los krausistas, en el origen alemán de sus ideas y de ahí el calificativo frecuente de germanesco, germánico, etc., con que se les descalificaba. Se trataba además de un germanismo panteísta o lo que era lo mismo, ateo. En esa dinámica de mezcla en el amorfo y flexible espacio de la crítica, lo extranjero y ateo resultaba, por añadidura, anticatólico.

En torno a esas ideas básicas, por tanto, se construye un modelo cultural contrario al krausista cuyo diagnóstico de la realidad es muy optimista: la ciencia ha gozado siempre de una riqueza extraordinaria en España. La consecuencia lógica de semejante percepción es lo innecesario que resulta ir fuera a buscar lo que ya tenemos aquí. Si se pretende avivar el fuego de la ciencia en España basta con recurrir a nuestra tradición, basta con echar una mirada al pasado, con recurrir a nuestro «glorioso pasado nacional». España, catolicismo y tradición permanecían tan indisolublemente unidos que cualquiera que cuestionara uno sólo de esos elementos corría el serio riesgo de ser considerado, de un golpe, enemigo de la propia patria, del catolicismo y de la

ciencia.⁸¹ Nada más que eso eran los krausistas, y, por supuesto, entre ellos Azcárate.

En esas circunstancias no puede extrañarnos lo que sucedió a partir de marzo de 1876, cuando Azcárate publica en la *Revista de España* el cuarto artículo sobre el *self-government*. Su texto contiene una afirmación que va a provocar la respuesta de los sectores más conservadores. Decía allí Azcárate:

«Según que, por ejemplo, el Estado ampare o niegue la libertad de la ciencia, así la energía de un pueblo mostrará más o menos su peculiar genialidad en este orden, y podrá hasta darse el caso de que se ahogue casi por completo su actividad, como ha sucedido en España durante tres siglos».

Para entender a qué se está refiriendo Azcárate debe tenerse en cuenta una vez más el contexto en el que escribe esas palabras. No se olvide que la Cuestión Universitaria estaba aún demasiado reciente (y en algunos aspectos aún presente) como para no afectar a las ideas de los profesores implicados. Azcárate había mostrado a lo largo de todo el proceso su enconada resistencia a permitir que esferas ajenas a la propia ciencia, tales como la religión o la política, interfirieran en su actividad. De ahí que pida la libertad de la ciencia y considere que la supresión de ésta, bien por la intervención del catolicismo, bien por la de la Monarquía conducen al exterminio de la propia ciencia. Y pedía esa libertad porque obviamente en el pasado no había sido tal. Ahora había llegado el tiempo de su madurez, de recobrar las riendas de su propia dirección de las manos tanto de la Iglesia como del Estado, instituciones dominantes en el pasado. Por lo tanto, se trata de una afirmación de carácter global (no matizable hasta la dimensión de casos concretos de personas con nombres y apellidos), de sentido político (como una aplicación del *self-government* a la esfera de la ciencia), y directamente implicada con los hechos que acababan de acontecer en la Universidad española. Por si hubiera alguna duda, Azcárate es muy explícito en las páginas que preceden a ese texto; tanto que hace prácticamente imposible una lectura equivocada de sus palabras o una interpretación errónea de sus ideas.

⁸¹ Como Marta Campomar Fornieles señaló en su día, los ultramontanos y tradicionalistas habían hecho en 1876 una causa común. Ellos se consideraban los herederos de las tradiciones católicas de España, desdeñadas por el liberalismo, por los krausistas y «extranjerizantes de nuevo cuño» (vid. su contribución al volumen extra del *Boletín de la Biblioteca Menéndez Pelayo*, 1994, págs. 109-134).

De hecho, Azcárate advierte —de forma profética— que, a pesar de no exponer él más que una serie de principios sencillos, comunes a todos cuantos comulgan con las ideas de la civilización moderna, «no dejarán nuestros adversarios de ver en lo que digamos, toda una filosofía especulativa y trascendental de sabor germánico». Pero tampoco se le escapa a Azcárate la intención de semejantes acusaciones que no son otras que las de producir efecto entre determinadas gentes presentando ciertas ideas políticas en solidaria unión con las tendencias mostradas recientemente en el orden religioso, metafísico y social, para que vayan envueltas en la misma condenación de las unas con las otras. Por lo tanto, es evidente que teme que sus ideas, estrictamente políticas, se saquen de contexto y se las de una dimensión religiosa, social, etc.

Pues bien, desoyendo todas estas advertencias implícitas en el texto, Gumersindo Laverde, a los pocos días de leer este texto, envía una carta a Menéndez Pelayo advirtiéndole sobre el artículo de Azcárate. En una nota anexa a su epístola reproduce el famoso párrafo —ya mencionado más arriba— y le escribe el profesor de Valladolid a su joven paisano —recuérdese que Menéndez Pelayo cuenta solamente con diecinueve años de edad en ese momento—:

«El asunto, como V. ve, es de importancia y de honra nacional, y ya que yo no puedo, desearía que V. empuñase la pluma y refutase con la extensión conveniente, en forma de artº o de carta, el aserto infundado del buen Azcárate (que no es opinión suya tan solo) que se conoce estar más versado en la lectura de libros extranjeros (sic) que en la de los españoles».

Y finalizaba Laverde su epístola advirtiendo al erudito montañés: «Tiene esto tanto mayor interés cuanto que el ataque va indirectamente contra el catolicismo»⁸².

Los puntos claves para Laverde son pues, primero, que se trata de una creencia errónea, «aserto peregrino» lo denominará en otros puntos de la polémica⁸³. El problema residía en que tal afirmación era susceptible de retraer a algunas personas del estudio de la ciencia española

⁸² *Marcelino Menéndez Pelayo. Epistolario*. Edición al cargo de Manuel Revuelta Sañudo. Tomo II, abril 1876-diciembre 1877. Fundación Universitaria Española, Madrid, 1982, carta núm. 2 (7 de abril de 1876), pág. 4.

⁸³ Véase la carta que le escribe a Menéndez Pelayo el día 18 de abril (*Epistolario*, II, carta núm.7, pág. 13).

de los tres siglos pasados. A continuación le proporciona un índice con autores, como guía de donde puede sacar información para probar que no fue así la cosa y que la ciencia floreció en los tres siglos anteriores, proyecto que irá profundizando progresivamente Menéndez Pelayo hasta completar un cuadro de gigantescas dimensiones e innegable erudición sobre los autores y obras del período. El siguiente punto de interés tiene que ver con la libertad de la ciencia a la que según Laverde para nada estorban —ni han estorbado nunca— ni Rey ni Inquisición, es decir, ni la política ni la religión en dos de sus formas más radicales. Por tanto, aquí el punto de vista se sitúa en las mismas antípodas con respecto al de Azcárate. Después asegura Laverde que se trata de una cuestión de honra nacional. El patriotismo hace así su entrada en escena para no salir de ella nunca ya. La suposición de que Azcárate lee más libros extranjeros —es un extranjero— que españoles refuerza esa idea de que se está defendiendo a la patria frente a quienes quieren más a los países extraños que al suyo propio. Mensaje muy sutil sin duda, pero hartamente eficaz a buen seguro. Como segundo móvil o acicate para lograr la decidida intervención del joven santanderino en la polémica, Laverde recurre a un arma segura: la religión mancillada que ningún buen creyente —y Menéndez Pelayo lo era «a machamartillo», como es bien sabido— podría soportar. Se trata, en su peculiar visión de las cosas, de un ataque incuestionable y directo al catolicismo. Es decir, que ya se están mezclando las cuestiones estrictamente políticas con otras, respecto de las cuales pretendía Azcárate permanecer ajeno, aunque parece evidente que sus propósitos y advertencias estaban siendo clara —conscientemente— contravenidos por Laverde.

Laverde había avivado el fuego y ya todo iba a arder sin que fuera posible dar marcha atrás⁸⁴. Menéndez Pelayo comenzó a publicar su carta respuesta en un primer artículo, «Indicaciones sobre la actividad intelectual de España en los tres últimos siglos»⁸⁵. Para Laver-

⁸⁴ Sobre la «Colaboración de Laverde en la *Ciencia Española* de Menéndez y Pelayo», véase el artículo así titulado que Marcial Solana publicó en el *Boletín de la Biblioteca Menéndez Pelayo* en 1932 (vol. II, extra, pág. 51 y ss.). Queda en él claro el papel fundamental de Laverde en toda la polémica, especialmente en sus comienzos. De ahí que la intervención de Azcárate en la misma haya que entenderla más en relación con Laverde y sus ideas que con las del propio Menéndez Pelayo.

⁸⁵ *La Ciencia española*, I, pp.29-55. Este artículo fue publicado inicialmente en la *Revista Europea*, núm.114, 30 de abril de 1876, págs. 330-339. Aquí citaré por *La Ciencia española*.

de resulta obvio que se trata de una «refutación de Azcárate»⁸⁶. El texto comienza con la referencia a las ya referidas palabras de Azcárate, a quien considera «escritor docto», a lo que añade «y en la escuela krausista muy estimado». Transcribe a continuación el famoso párrafo que asegura haber leído «con asombro y mal humor» porque «sentencia más infundada ni más en contradicción con la verdad histórica, no se ha escrito en lo que va del presente». Cualquiera que haya leído en su justo contexto las palabras de Azcárate no podrá dejar de quedar sorprendido ante la trascendencia que a un aserto aislado se le estaba dando.

El resto de la carta va tomando las palabras de Azcárate como referencia, pero se extiende ya a otras corrientes de pensamiento y se encamina definitivamente por otros derroteros, de ahí que Azcárate permaneciera ya al margen y que fueran otros autores como Revilla quienes se enzarzaran en una polémica que distaba de sus intenciones e intereses. El final de esta primera fase de la polémica se cerró con los mismos protagonistas que la habían inaugurado, los dos Gumersindos. Laverde escribió —y publicó— una «carta-prólogo» para la obra de Menéndez Pelayo en la que se recogían todos los textos de la polémica.⁸⁷ En ese último texto Laverde vuelve a arremeter contra Azcárate, llegando al terreno personal al asegurar que con su texto venía a refutar «la *Exposición histórico crítica de los sistemas filosóficos modernos*, escrita por el sabio autor de sus días, ferviente panegirista del movimiento intelectual de España en el siglo XVI»⁸⁸.

Fueron estas palabras las que excitaron la fibra sensible de Azcárate y llegaron hasta lo más hondo de su corazón. Y por ese motivo no duda Azcárate en tomar la pluma de nuevo, por última vez, y desmentir este último aserto. Insiste en que debatía en su texto un problema «puramente político». Azcárate se detiene en un punto que le parece insoportable: la responsabilidad de la Inquisición en el ocaso de la ciencia en España. La actitud de Laverde y Menéndez Pelayo al respecto —negando esa

⁸⁶ *Epistolario*, II, carta núm.9, pág. 22 (22 de abril de 1876). Ya el 14 de abril, antes de leer el texto de contestación por parte de Menéndez Pelayo, Laverde le había asegurado que «Su artº contra Azcárate será bueno» (ibídem, carta núm. 4, pág. 8).

⁸⁷ Fue publicada en la *Revista Europea* el 29 de octubre de 1876 (núm.140, págs. 553-561). Constituyó luego el prólogo a *La Ciencia española* (citaré por esta edición).

⁸⁸ *La Ciencia...*, pág. 13.

responsabilidad— llega a exasperarle hasta el punto de escribir: «francamente, amigo Laverde, esto es demasiado»⁸⁹.

Para finalizar, Azcárate reconoce el esplendor de la cultura española en el siglo XVI y aclara que él se refería con la expresión «tres siglos» al final de nuestro siglo de oro, al XVII, al XVIII y a los comienzos del XIX. En cualquier caso, y si tanta importancia reviste esa cuestión de detalle cronológico, se muestra dispuesto a rectificar sus palabras y poner «dos siglos» (dejando aparte el XVI) en la reedición del texto que está llevando a cabo para el libro sobre *El self-government*. Finalmente Azcárate no lo hizo así y en el capítulo cuarto de esa obra encontramos de nuevo que son «tres» los siglos en que la ciencia ha palidecido en España. Y es que como se precisa en las notas a la presente edición las variaciones entre la primera versión aparecida en artículos sucesivos de la *Revista de España* y la casi inmediata edición como monografía son prácticamente inexistentes.

Pero lo realmente importante de este capítulo —como señalaba el propio Azcárate— era su tesis política, la referida a la posibilidad y hasta necesidad de reformar las constituciones. Se trata, además, de un texto de mucha enjundia porque para llegar a semejante afirmación pasaba por puntos tan capitales de la teoría política, como la negación de la teoría contractualista, la negación de la idea de una co-soberanía rey-pueblo, o la refutación del principio de que la voluntad es fuente de soberanía o las relaciones entre el progreso y la tradición. Todo ello daba un concepto de constitución bien distinto al del pacto entre dos instancias soberanas o código fundamental que recoge la esencia de una sociedad y que por tanto es inmutable. Por el contrario Azcárate se sitúa en el plano de una organización de la sociedad que cambia con el tiempo, evoluciona y esa mutación debe tener su trasunto no solo en las leyes ordinarias, sino también en las fundamentales, como es el caso de la constitución.

Para llegar a todo ello Azcárate tiene que romper con las tesis de relevantes teóricos políticos, que tanto han influido sobre este punto, como Rousseau. Esta separación del filósofo francés, sin embargo, era absolutamente lógica si tenemos en cuenta el enorme influjo de la filosofía del derecho de Ahrens —«san Ahrens», como le bautizó Sanromá— en Azcárate. El krausista alemán arremetía ya en su *Curso de derecho natural* contra Rousseau por suponer la existencia de un estado antesocial

⁸⁹ Vid. «Una carta sobre filosofía española» que va dirigida al «Sr. D. Gumersindo Laverde», en *Revista Europea*, núm.141, 5 de noviembre de 1876, págs. 591-593.

del hombre, que requería de un contrato para formar una sociedad. Para los krausistas el hombre es un ser social por naturaleza, ya que el individuo solo puede conseguir sus fines racionales en la vida mediante la asociación con los demás individuos, colectivamente, que es como debe entenderse siempre la vida del hombre. La idea del pacto extendida luego a otros terrenos le parecía a Azcárate destestable. Por un lado, por su aplicación a las constituciones y la cosoberanía resultante. Cuando pocos años después prologa el primer tomo de las obras completas de Salmerón, va a arremeter contra «la inverosímil afirmación» de que «el pacto es la forma jurídica de todas las relaciones entre seres racionales y libres». De la difusión de la idea va a responsabilizar especialmente al «jefe del pactismo en España», es decir, a Pi y Margall. En ese mismo escrito se formula Azcárate una pregunta crucial al respecto: «Si un individuo pacta con otro dejarse matar por este, ¿por qué castigar al matador?». O, llevado al terreno de los municipios, las provincias o las naciones —en clara refutación del federalismo— afirma que «no son hechos arbitrarios, sino creaciones espontáneas, naturales, inevitables». Por consiguiente «no hay quien tenga derecho a romper la integridad de estos seres»⁹⁰. Desde este punto derivaría al siguiente que hace especialmente anti-rousseauiano a Azcárate: la voluntad no es el origen de poder, ni fuente de derecho.

También arremete en este capítulo contra el conservadurismo en general, encarnado en autores como Burke. Aunque ofrece una alternativa en lo que considera un sano conservadurismo, a la española, que identifica con autores como Ríos Rosas (tío de Francisco Giner). Y es que Azcárate pretende situarse en un plano intermedio entre el radicalismo de la democracia directa y la monarquía de derecho divino. Postura que es propia de una filosofía de la historia de cuño krausista que marca un progreso gradual y pacífico por el que las sociedades marchan por la historia bajo una ley natural inamovible. Así, está convencido de que por muchos diques que se pongan al cambio de las constituciones, por muchos obstáculos que se pongan en la historia reciente de los países europeos a su ineludible marcha por la senda del gobierno de las sociedades por sí mismas, todas se estrellan. Lo hizo Francia y se encontró con la revolución de 1848, lo mismo que acaeció en España en 1868.

⁹⁰ *Discursos parlamentarios*. Madrid, Gras y compañía editores, 1881. El texto de Azcárate se corresponde con el «prólogo», págs. XVIII a XXIX.

Y es que, en coherencia con lo planteado en los capítulos anteriores, todo se explica en ese contexto de negación del self-government por parte de una monarquía doctrinaria que concibe el poder y la constitución como un pacto entre el monarca y los individuos, que sacraliza el orden constitucional como el de la propia figura del rey y que legitiman ese orden sin aceptar cambios. Pero como la soberanía pertenece solamente a la sociedad, que se gobierna por sí misma, para sí misma, ella siempre conserva la capacidad para dotarse de nuevas leyes, para reformar cualquier institución o realidad cuando el sentimiento general de la nación está dispuesto a ello y lo desea. Por lo tanto, en semejante concepción dinámica de la historia, en paralelo al concepto de soberanía, parece lógico que la constitución deba ajustarse —léase reformarse— a las necesidades y al sentir de la sociedad en cada momento histórico.

Una filosofía que pretende, asimismo, situarse en un punto intermedio entre los positivistas a los que se atribuye quedarse estáticos en los hechos y los idealistas que fijan sus metas sin tener en cuenta la coyuntura histórica. Pero el cambio, en la cosmovisión krausista de la que participa Azcárate, no puede plasmarse de forma inmediata, simultáneamente a la aparición de las nuevas ideas, sino que debe esperarse a que esas ideas cuajen en la sociedad de la época. Las ideas, que proceden de la razón y conforman la ciencia, son fundamentales porque marcan el horizonte, el escenario deseable —y realizable— hacia el que debe caminar la sociedad en su evolución histórica. En ese pensamiento tradición y progreso no son antagonistas, sino dos fuerzas motoras de la evolución de las sociedades que se contrapesan para garantizar un marco ordenado y pacífico para el cambio. Ambos elementos son necesarios, a pesar de que los reaccionarios niegan el progreso mientras los revolucionarios desprecian la tradición. Para Azcárate es su justa combinación lo que marca el ideal, por eso para determinar los principios de la política es preciso aunar la filosofía con la historia.

En términos de acción política, ello daría lugar a dos grandes partidos, el que representa las ideas de progreso junto con el que defiende las de conservación. Este último se ajustará a la letra de las constituciones, mientras que el primero se encargará de llevar ese marco constitucional, mediante una interpretación progresiva, hasta sus últimas consecuencias. Cuando el ciclo histórico haya agotado esas posibilidades se deberán reformar los puntos de la constitución vigente que impidan seguir esa marcha de la sociedad por la senda del progreso. Por poner un ejemplo histórico real, el propio Azcárate estuvo dispuesto a aceptar el marco

constitucional de 1876 tan restrictivamente interpretado por los primeros gobiernos de Cánovas. La llegada al turno político de los liberales sagastinos demostró la posibilidad de desarrollar la constitución en un sentido más avanzado. Pero para que la España de la Restauración pudiera incorporar a sectores marginados del sistema dinástico, como el republicanismo, accidentalista y moderado que representaba Azcárate, era *condición sine qua non* que se reformara el artículo 11 del texto constitucional que proclamaba la tolerancia, que no la libertad religiosa⁹¹.

5. El Parlamentarismo

El quinto de los capítulos se corresponde con la quinta entrega a la *Revista de España*, que está firmada por Azcárate en Madrid en junio de 1876 y aparece publicada solo un mes más tarde⁹². Se trata de un capítulo fundamental, ya que con él inicia un tema que se desarrolla en los restantes capítulos del libro: el parlamentarismo. Bajo ese enunciado general ahora va a desarrollar uno de sus aspectos, el poder legislativo. Los otros poderes particulares en los que «se diversifica el poder uno e indivisible del Estado», el ejecutivo, el judicial y el propio del jefe del Estado se abordarán en los siguientes artículos. Además, en estas páginas se adelanta el programa de lo que será la obra, quizá de mayor alcance e influencia, del propio Azcárate: *El régimen parlamentario en la práctica*. Editado por primera vez en 1885, este libro no hace sino ampliar las ideas esenciales esbozadas ahora en *El self-government*.

Se trata precisamente de defender el régimen parlamentario como un sistema político en consonancia con los principios del self-government, y por tanto en consonancia con los tiempos modernos y el actual estado de la civilización. Una defensa que reposa en un aspecto clave: distinguir lo que es la esencia del parlamentarismo, sus fundamentos teóricos, de su práctica, tal y como se ha puesto en funcionamiento en países como España o Francia bajo el manto de la monarquía doctrinaria. Porque precisamente la forma bastardeada y corrupta en que el parlamentarismo se práctica por los doctrinarios es lo que ha contribuido al despresti-

⁹¹ La importancia de este punto para el republicanismo institucionista la ha puesto de relieve en varios trabajos Manuel Suárez Cortina. Véase, por ejemplo, *El gorro frigio: liberalismo, democracia y republicanismo en la Restauración*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2000.

⁹² «El parlamentarismo», núm. 202, 28 de julio, págs. 145-169.

gio social y político de un sistema político que, en su esencia, es el más idóneo. Es justamente esa mala práctica —cree Azcárate— la razón por la que la propia palabra parlamentarismo se pronunciaba por entonces con rechazo, siendo sustituida con otras que no son realmente sinónimas, como régimen constitucional o representativo. Con estos términos se pierde de vista el hecho crucial del papel que el parlamento, el poder legislativo, debe ocupar en el sistema. Tanta importancia concedía a este hecho que, al celebrarse las elecciones de 1886, Azcárate se dirige a sus electores con las siguientes palabras:

«... semejante camino conduce a esa degeneración del sistema parlamentario contra la cual han levantado la voz escritores liberales de toda Europa, entre ellos, en ocasión reciente, uno de los jefes ilustres de la democracia española, y que en nuestra patria ha llegado a revestir, quizás mayores dimensiones que en ningún otro país, dando lugar a que se extienda más y más la preocupación de no atribuir al Parlamento más función que la *política*, como si fueran de escasa importancia la *legislativa*, la *económica* y la de *inspección* sobre la conducta del *poder ejecutivo*, que desempeña igualmente»⁹³.

A partir de esa constatación general, analiza las causas del desfase entre la teoría del régimen parlamentario y su práctica, con el fin de identificar las causas de su falseamiento. La primera que encuentra tiene que ver con la fuente misma del parlamentarismo: las elecciones. Azcárate que —como sabemos— había concurrido a ellas en reiteradas ocasiones desde 1869 conocía bien una práctica que en la Restauración no hizo sino consolidarse como una de las taras del sistema político español. En análisis posteriores de este fenómeno Azcárate distinguió entre tres fuentes de las que procedía la aniquilación de «la sinceridad electoral» sin la cual «el régimen parlamentario no puede ser una verdad»: los individuos, las agrupaciones políticas (los partidos) y los Gobiernos.

De un lado, los primeros «apelan a todos los medios para alcanzar la victoria en las campañas electorales» recurriendo a recursos «tan groseros como las comilonas y francachelas, o tan criminales como el cohecho y el soborno». Medios que utilizan los candidatos y sus agentes y de los que «se aprovechan sin remordimiento los electores». De ahí que con-

⁹³ Véase su manifiesto «A los electores del distrito de León», difundido desde la prensa de la región. *El Porvenir de León*, núm. 2.339, miércoles 31 de marzo de 1886.

cluya Azcárate que ambos, electores y elegidos confunden o desconocen sus funciones dentro del régimen parlamentario⁹⁴. Pero cuando las elecciones son más políticas o de mayor rango (por ejemplo la elección a Diputado a Cortes), entonces entran en escena los partidos, los cuales —prosigue su crítica Azcárate— «logran con argucias y falsedades lo que debían conseguir tan solo por el valor de sus ideas y el prestigio de sus hombres». En su acción a los partidos no les duelen prendas en que «voten los vivos y el hacer votar a los muertos, la evaporación de sufragios que se depositan en la urna y la aparición de otros que nunca se depositaron en ella, las actas en que constan cosas que no han pasado...».

De otro lado, los Gobiernos actuaban en las elecciones a través de una efectiva cadena que iba del ministro de la Gobernación al gobernador, del gobernador al alcalde y del alcalde a los electores, ramificándose además desde cada ministerio hacia todos sus dependientes: jueces, fiscales, estanqueros, guardamontes, portazgueros, etc. etc. Desde todas esas instancias, que Castelar había descrito muy bien, se ofrecían «camino, perdón de multas, olvidos de sucios expedientes a los electores ministeriales», al tiempo que se amenazaba con «causas, prisiones, multas, persecución a los electores independientes»⁹⁵. Unas prácticas que, aunque Azcárate reconoce que se producen en otros países de Europa, incluida la mismísima Inglaterra, alcanzaban en España unos extremos que acabarán situándola a la cabeza del Continente en «inmoralidad de electores y candidatos», así como en el modo «ilegal y abusivo» con el que el poder ejecutivo interviene en los procesos electorales⁹⁶.

La segunda causa de la desnaturalización del parlamentarismo en la práctica derivaba —a su juicio— de las deficiencias anteriores, que daban lugar a la subordinación del parlamento al poder ejecutivo, al gobierno. En esa dinámica política los diputados pierden su independencia, de modo que, en lugar de defender el interés general —como deberían— se pierden en los intereses egoístas, bien personales o bien

⁹⁴ Vid. *El régimen parlamentario...*, págs. 61-62.

⁹⁵ La denuncia de Castelar a la corrupción gubernamental en las elecciones la cita Azcárate en *ibidem*, pág. 63.

⁹⁶ Este escarnio, que considera una deshonra para la patria, lo había puesto de manifiesto un estudio del Gobierno británico en 1881. De acuerdo con esos datos en el primer aspecto, que afectaba a electores y candidatos, eran España y Hungría las peor situadas. Y en lo referente a la intervención de los gobiernos España y Portugal. Azcárate resalta con dolor esos datos en su citado manifiesto electoral de 1886. Asimismo los publica en *El régimen parlamentario...*, págs. 71-72.

de partido. En España los diputados actúan como verdaderos autómatas que siempre apoyan a la mayoría. Una mayoría que además no se ha gestado en la libre elección, sino que se ha fabricado convenientemente en los despachos del ministerio antes de las mismas elecciones. Así como el Gobierno elige a los diputados, estos apoyan al gobierno, y el parlamento se haya siempre cautivo del ejecutivo sin poder ejercer las funciones que de acuerdo con el régimen parlamentario le corresponden.

Todo lo anterior conlleva otra tara insuperable del sistema —la tercera—, que la opinión pública queda amputada. Para Azcárate la opinión pública es un elemento esencial para garantizar la continuidad de la comunicación entre representantes y representados, para que la soberanía permanente del país siga ejerciéndose entre cada elección y para que esté presente en la obra del legislativo y del ejecutivo. Ese rol que la teoría liberal del gobierno representativo había atribuido a la opinión pública y sus cauces de expresión —en el caso español desde las Cortes de Cádiz— queda definitivamente truncada cuando el parlamentarismo se practica del modo que aquí se denuncia. En ese momento, precisamente, empezarán para Azcárate las graves consecuencias de semejante práctica política. Porque, por un lado, se produce así un distanciamiento del país con respecto a la propia política. Se genera un desinterés hacia los asuntos públicos unido al desprestigio de la actividad política. Algo similar a lo que hoy denominaríamos desencanto o brecha entre el poder político y los ciudadanos, que es lo que Azcárate prefiere calificar como «escepticismo». Y, por otro lado, se produce simultáneamente una desmoralización. Para Azcárate la política tiene que estar impregnada de valores morales esenciales, como el bien, la verdad, la justicia o la razón, nunca del egoísmo, la corrupción o la pasión. El problema se agrava por el hecho de que la corruptela moral dominante tanto en la administración en particular como en la política en general, hacen que ésta pierda su valor ejemplificante respecto a una vida civil que acaba contagiándose de idéntica inmoralidad.

Y es esa coyuntura que rodea a la política, tal y como se practica en la España de la época la que pone en peligro al propio sistema. Porque esos ciudadanos distanciados de un poder político en el que no se sienten representados pueden acudir a la vía revolucionaria como única —y legítima— vía para recuperar su soberanía perdida a manos de un falso régimen parlamentario. También se aumentan las amenazas al sistema porque la desnaturalización del parlamentarismo es aprovechada por los enemigos enconados de este nuevo régimen, el «partido absolutista» im-

pregnado de valores tradicionales y fanatismo religioso, para atacarlo hasta acabar con él.

Lo que Azcárate pretende con este esclarecimiento de la realidad del parlamentarismo es recuperar un sistema fiel en la práctica a sus principios, al espíritu del self-government: con elecciones libres y verdaderas, con una auténtica representación del país en el parlamento, con una voz del sentir general a través de la opinión pública debidamente atendida y reflejada en la acción del poder político y con un correcto funcionamiento de los partidos en la defensa de los intereses generales. Es decir, una Monarquía parlamentaria, un liberalismo democrático como régimen político posible en la España de 1876 y que el partido conservador en el poder se estaba encargando de dinamitar con las consecuencias políticas que de tal práctica se derivaban.

6. La centralización

El sexto artículo, que Azcárate firmaba en su retiro veraniego de León en agosto de 1876, se ocupaba de un tema capital en la teoría política en general, y de la España contemporánea muy en particular: la centralización⁹⁷. De nuevo la cuestión se planteaba como otra de las nefastas consecuencias del doctrinarismo, del parlamentarismo mal entendido, que subordinaba la administración al poder ejecutivo. Una idea completamente opuesta al principio del self-government, que viene a ser la expresión de la libertad civil y las libertades locales. Sobre este punto hay que tener en cuenta la distinción que Azcárate hace entre la descentralización administrativa y la autonomía municipal. En España era entonces frecuente confundir —siempre según Azcárate— los servicios e instancias administrativas creados por el Estado para cumplir sus fines con la cuestión de los municipios y las provincias. Éstos son «personas sociales», mientras que los primeros no, razón por la cual su existencia no se halla a merced del Estado, no puede deshacerlos o alterarlos según convenga como con los otros instrumentos de Gobierno que crea⁹⁸.

⁹⁷ Se publicó en *Revista de España* el día 23 de agosto de 1876 (núm. 204, págs. 461-488).

⁹⁸ Véase en este sentido el testimonio de Azcárate a la encuesta de Costa, donde concluye que el centralismo y el caciquismo son los responsables del pésimo estado en que se halla el municipio español (*Oligarquía y caciquismo como forma actual del gobierno en España*. Tomo II «Informes o testimonios», Huesca, Editorial V. campo, 1924, págs. 476-477).

Al dotarlos de esa personalidad y vida propia, Azcárate consideraba que municipio, provincia y/o región y nación deben gobernarse a sí mismos. De hecho, una de las acepciones del concepto *self-government* que ya conocemos era la vinculada con el gobierno local, tal y como había existido en el del municipio de la Edad media o seguía estando vigente en el constitucionalismo anglosajón. A su vez recoge aquí las tesis de Tocqueville sobre los positivos efectos de la descentralización administrativa del modelo de organización política de EE.UU. y que se enmarcan en la teoría liberal de la democracia. El contramodelo de esa práctica se ve en Francia, cuya organización pasa a ser el arquetipo de la centralización. Lo que me parece oportuno señalar sobre esta cuestión es el hecho de que Azcárate deja claro que la descentralización no depende de una determinada forma de gobierno. En Francia, por ejemplo, ha prevalecido un modelo de organización política centralizado desde la Revolución, pasando por Napoleón o por la monarquía doctrinaria de Orleans, hasta el III Imperio o la III República. Algo que parece explicarse para Azcárate por la sencilla razón de lo cómoda, a la par que eficaz, que resulta la centralización para quien llega al poder. Desde una estructura política centralizada se manejan todos los resortes de la administración, garantizando fácilmente la conservación y reproducción en el poder. A la inversa, lo que sí afirma con rotundidad es que un régimen republicano democrático no es compatible con la centralización. Ésta se presenta como algo propio del Antiguo régimen, mientras que el nuevo régimen, donde las libertades quieren ser una verdad, exige la descentralización política. Con ello se cerraría una primera interpretación de la centralización como una absorción de la vida local, y con ello de la libertad de los individuos, así como su acción conjunta social. Una idea, por otro lado, que figuraba ya en términos semejantes, en el programa político de la escuela krausista española desde sus orígenes: «la centralización como sistema de gobierno daña a la educación libre, gradual, progresiva de la sociedad y de las esferas particulares sociales en su vida interior»⁹⁹.

⁹⁹ Sanz del Río, «programa del racionalismo armónico» (publicado por Francisco de Paula Canalejas en sus *Estudios críticos de filosofía, política y literatura*. Madrid, Imp. de Bailly-Bailliere, 1872, pág. 159. Un sentido que ya le habían dado, además de Tocqueville, autores como Odilon Barrot. Sobre el ya citado texto de éste último, señala Eduardo García de Enterría que el autor francés presenta la centralización «como un sistema de concentración de todo el poder social, que deja escaso huelgo a la libertad individual» (vid. su «Prólogo» a *De la descentralización y sus efectos...*, quinta página —sin nume-

Desde otra perspectiva, el tema de la centralización conducía hasta otra cuestión clave: la articulación territorial del Estado. Azcárate expone aquí su modelo organicista, de raigambre krausista, de acuerdo con el cual aparecen perfectamente compatibles la unidad de la nación con la descentralización, con la variedad propia del municipio, la región o provincia. Cada una de estas personas debe gozar de su autonomía, sin que por ello, como piensan los detractores de la descentralización, se fracture la unidad nacional. Un posicionamiento que no solo le permitiría diferenciarse políticamente de las fuerzas más conservadoras, sino también —y llegado el momento— de los sectores federalistas del republicanismo. Así en la coyuntura de 1873, cuando ya se perfilaba la instauración de la I República en España, Azcárate escribe una carta a un buen amigo y confidente electoral para expresarle su opinión sobre cómo debería organizarse: «ha de llevarse a cabo armonizando la autonomía provincial y municipal con la unidad nacional»¹⁰⁰. Pensamiento que le hará decantarse siempre por una República unitaria.

Este es uno de esos aspectos de la obra de Azcárate que la conceden especial actualidad. Una teoría política la de Azcárate que plantea un modelo de descentralización jurídico-política del Estado en la que las peculiaridades regionales de España son perfectamente compatibles con un concepto orgánico de la nación. Concepto que procede de la filosofía de Krause y que incluso invocaría más tarde Prat de la Riva, por ejemplo¹⁰¹. A su vez, es esta postura la que ayuda a entender posturas políticas de krausistas como Salmerón o las que llevaron al propio Azcárate a asumir y afrontar en su momento el decreto de mancomunidades o el tema del catalanismo sobre el que hizo unas esclarecedoras declaraciones a la revista *La Lectura* en 1902. En ellas distingue entre descentralización, regionalismo, catalanismo y separatismo. La primera dice que no es más que una vieja aspiración de las comarcas españolas consistente en «conferir a las provincias y los municipios funciones del orden *administrativo* que hoy desempeña el Estado». Para lograrlo bastaría, por otra parte, con rectificar el error cometido en la constitución de 1845. El regionalismo,

rar—). Ese sentido, que va más allá de las implicaciones territoriales del binomio centralización/descentralización, se halla en plena concordancia con la idea de Azcárate.

¹⁰⁰ La epístola a Pablo León, en Pablo de Azcárate, *Estudio biográfico...*, pág. 99.

¹⁰¹ *La nacionalidad catalana...*, págs. 46-47. Albert Balcells, atribuye esta influencia en el organicismo de Prat de la Riba, entre otros, a los krausistas Giner y Azcárate (vid. su estudio «Evolució del pensament polític de Prat de la Riba» al tomo I de las *Obra Completa*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, 1998, pág. 44).

sin embargo, implica el reconocimiento de que regiones y municipios son «verdaderas personas sociales» que no deben su existencia a la voluntad del Estado sino a una natural que viene determinada por «sus costumbres, sus tradiciones, su lengua, su carácter y su modo de ser» que los poderes públicos deben reconocer. En este punto recuerda que ya los revolucionarios de 1868, antes que los catalanistas, habían establecido que el municipio, la región y la nación lejos de ser «hechos arbitrarios», eran «creaciones espontáneas, naturales e inevitables». La tercera, el catalanismo, es para algunos «el regionalismo aplicado exclusivamente a Cataluña» y para otros las regiones son las «únicas entidades verdaderamente naturales y el Estado la mera unión, más o menos artificial, de las mismas». De modo que la clave de todo ello está en «armonizar la vida local con la nacional», sin caer en el error de «la doctrina catalanista» de que no hay más que una patria, que es Cataluña¹⁰². Azcárate cree que si se lleva la cuestión a ese extremo, alguien podría argumentar a su vez que su única patria es su pueblo, Barcelona o Reus, por ejemplo.

Por último, también incide en su análisis crítico del fenómeno centralizador en varios aspectos claves que ponen a la administración bajo el yugo del poder ejecutivo, de los gobiernos. Es el caso de los funcionarios, que no son independientes, dando lugar a un problema que denomina indistintamente burocracia o empleomanía y que constituyen una enorme lacra para el buen funcionamiento del sistema (recuérdese en este punto su propia experiencia como funcionario durante el Sexenio). Una necesaria reforma de la administración en ese sentido pasaba por el acceso por oposición, en virtud de los méritos antes que como destino para los amigos políticos o para resolver los expedientes políticos que formaban parte del entramado caciquil. En definitiva, el absolutismo administrativo era el reflejo —y complemento a la vez— del absolutismo político, que nada más que eso era la monarquía doctrinaria centralizadora de los casos español y francés.

7. El jurado

«El jurado es ante todo una institución política, y se debe considerar como una faz de la soberanía nacional; por manera que, ó es necesario suprimir la una cuando se niega la otra, ó

¹⁰² «El programa de Manresa», año II, t.I, núm. 13, enero de 1902, págs. 22-23.

ponerlas de acuerdo mediante sí por medio de leyes que estén en armonía con el principio de aquella soberanía»¹⁰³.

El séptimo capítulo que se ocupa de «El jurado» también fue elaborado durante las vacaciones estivales, pues apareció con firma en Hendaya en agosto de 1876¹⁰⁴. Lo singular de este texto no es tanto la reivindicación del jurado, que estaba ya en la tradición progresista y demócrata del liberalismo español, habiéndose luchado por su efímera instauración durante el Sexenio, como una conquista propia de los pueblos «verdaderamente libres» que fue derruida por el primer gobierno canovista de la Restauración por mano del ministro conservador Cárdenas¹⁰⁵. En el momento que escribe Azcárate aún no se había restaurado esta institución, circunstancia que se produciría al final de los años 80, bajo el denominado gobierno largo de Sagasta.

Lo novedoso es la asociación que Azcárate establece entre self-government y juicio por jurados. Si tenemos en cuenta que el self-government es la soberanía de la sociedad —razona el autor—, entonces los ciudadanos en el ejercicio de esa soberanía tienen el derecho —y hasta el deber— de participar activamente en todos los poderes del Estado. Y el judicial es solo uno más. Es un poder político exactamente a la misma altura que el ejecutivo o el legislativo. Por ello, de la misma manera que el ciudadano participa en este último por medio del voto, debe hacerlo en el judicial integrando el jurado: «la sociedad debe entender *directamente* en la declaración y cumplimiento del derecho» afirmará Azcárate en *El self-government*.

Ello daría a este poder un carácter popular, lo cual es deseable. Por tanto, Azcárate supera el puro formalismo en la división de poderes que el liberalismo clásico había establecido siguiendo a Montesquieu para ir más allá y pedir que, además de separados, esos poderes sean ejercidos

¹⁰³ El texto procede de Tocqueville y lo utiliza Rafael María Baralt como cita para abrir un capítulo de su libro *La libertad de imprenta*. Madrid, Imprenta de la calle de San Vicente, 1849, pág. 49. El uso del texto por Baralt muestra cómo los demócratas españoles hicieron pronto de la idea del jurado una de sus banderas políticas, e íntimamente unida al concepto de soberanía (nacional). Prologa la obra Nemesio Fernández Cuesta, un pionero introductor del término self-government en España.

¹⁰⁴ *Revista de España*, núm. 205, 13 de septiembre, págs. 5-26. En Hendaya visitaba habitualmente Azcárate a los Innerarity.

¹⁰⁵ Así lo expresa el krausista Rodríguez Pinilla en su estudio *El jurado y su planteamiento en España: bosquejo histórico-crítico de la importancia y de los beneficios de la institución* (1871) con motivo de su reedición, aumentada, en 1882 (págs. 3-5).

directamente por los ciudadanos. Porque la soberanía siempre reside en ellos y se puede ejercer por representación o delegación, pero participando de forma que cualquier ejercicio de uno de esos poderes debe estar en sintonía con el sentir de la sociedad soberna en todo momento (y ahí —una vez más— resulta clave el papel de la opinión pública).

En el caso del poder judicial esa participación ha contado quizá con mayor rechazo que las restantes por considerarse que se requiere una específica formación jurídica para ejercer el poder judicial. Dato que desmiente el jurista leonés por el hecho de que lo realmente necesario es conocer la sociedad a la que se juzga. Los jurados no van a «declarar el derecho», cuestión que queda en mano de los jueces, sino a decidir sobre el hecho, y los hechos son parte de la vida común de la sociedad que cualquier ciudadano puede conocer perfectamente. A veces es justo un profesional del derecho quien está desconectado del sentir público y, por tanto, no puede ejercer adecuadamente su cometido. Es decir, no hace falta ser juez o abogado para formar parte de un jurado. Además, acaba con otra falsa idea, que los asuntos judiciales pertenezcan al ámbito privado. No. Para Azcárate la administración de justicia es una función social.

Pero, además, con ello se conseguiría erradicar una de las impurezas del parlamentarismo, tal y como se practica en la Monarquía doctrinaria, porque así ya no habrá «judicaturas de partido». En un momento en el que los jueces son elegidos por el gobierno no es de extrañar que Azcárate proteste contra lo que hoy llamaríamos politización del poder judicial. Un poder judicial independiente es fundamental, y eso lo garantiza la institución del jurado. A su vez, de este ejercicio se derivan sanas consecuencias para el sistema político y para la sociedad porque un pueblo solo es libre cuando hay justicia (y para ello es preciso la existencia de unos tribunales independientes y participados por los ciudadanos). Los modelos, de nuevo, son Inglaterra, de donde procede la institución del jurado, y EE.UU., que adoptaron la institución de la madre patria.

Y entre los beneficios que ello reporta cabe destacar la educación de los individuos no solo en el hábito a la legalidad y a la justicia, que les eleva moralmente, sino en la participación, en el ejercicio de una responsabilidad ciudadana. Por tanto, se logra así cualificar a la sociedad para regirse a sí misma, para hacer efectivo el self-government, en definitiva. Por si todo ello fuera poco añade que el jurado contribuye a «popularizar el derecho». Por último, y no menos importante, resalta el hecho de que los ciudadanos ocupen los tribunales como parte del ejercicio de un derecho propio supone dejar atrás para siempre la vieja idea

de la monarquía patrimonial del antiguo régimen, en el que la administración de justicia era un atributo exclusivo del rey.

8. Prerrogativas de la Corona

Precisamente el capítulo que cierra el libro trata de cuál es el papel del Rey en el marco de este nuevo régimen que Azcárate propone instaurar y que denomina *self-government*. Un texto que fue el octavo y último de los que se publicaron en *Revista de España*, concretamente el 28 de septiembre de 1876¹⁰⁶, y que de nuevo ponía en contraste lo que el régimen parlamentario de la monarquía doctrinaria hacia de la figura del monarca y lo que éste debería hacer para ser un régimen puramente democrático. Y en ese sentido lo primero que habría que destacar es que para el Azcárate de 1876 la monarquía es perfectamente compatible con la democracia, siempre y cuando cumpla los requisitos que a continuación irá señalando. De hecho, abre el capítulo con una explícita declaración de accidentalidad de las formas de gobierno, algo que ya había hecho en el propio «prólogo» al libro al atisbar ya que quizá tanto monarquía como república sean «formas de organización aceptables», dejando la preferencia de una sobre otra solo a las circunstancias de cada país (y siempre que la monarquía sea «verdaderamente representativa, constitucional y parlamentaria», claro). De nuevo, para Azcárate los formalismos de la teoría política y las clasificaciones de los tipos de gobierno convencionales no sirven para nada. Son solo el cascarón, la epidermis del régimen político, mientras que su verdadera naturaleza hay que verla en su interior, en los principios reales que los rigen. Por eso la clave, el principio guía será siempre el *self-government*: si se practica bajo cualquier forma de gobierno, republicana o monárquica, será un régimen válido, democrático. De lo contrario no.

Para comprender cabalmente este principio esencial que va a distinguir a los krausistas españoles, resulta necesario remontarse hasta la filosofía del derecho de Ahrens. Éste autor delimitó muy bien las partes que configuran la «constitución» de un Estado, distinguiendo de ese modo entre una «material» —relativa a la fijación de los derechos y obligaciones— y otra «formal», que es la que propiamente se refiere a «la forma del Estado». En consonancia con su proximidad a la tradición filosófica del idealismo alemán, Ahrens va a alejarse de esas corrientes

¹⁰⁶ Núm. 206, págs. 145-165.

«clásicas» y sus clasificaciones de las formas de gobierno al estilo aristotélico, para apoyarse en las ideas kantianas. Así, aunque Kant solamente reconocía la existencia de dos formas posibles de gobierno, —la republicana, asociada a la división del poder, y la despótica—, había advertido que «estas formas del Estado», en realidad, «no afectan más que a la superficie de las relaciones políticas». Es por esa senda como Ahrens llega a establecer que la forma óptima —y única para él— del Estado es lo que el filósofo de Königsberg denominó *Rechstaat* («Estado de derecho»). Y eso era así porque semejante modo de Estado no se definía a partir de aspectos formales, externos o de organización del poder, sino por un principio: «el reinado del derecho», entendido «como principio ético y objetivo, al cual debe someterse la voluntad de todos, y como principio orgánico que garantiza a todos los miembros y a todas las partes su posición y su acción libre y la participación en el ejercicio de todos los poderes públicos»¹⁰⁷.

El aspecto crucial de ese planteamiento es el relativo a la postergación del debate sobre los aspectos formales del gobierno a favor de los principios. Estos son lo esencial, los que deben prevalecer bajo una u otra forma gobierno —y los que legitiman una u otra forma—, mientras que aquellos constituyen un aspecto accidental. En este punto Ahrens no caminaba en solitario. De hecho, en apoyo de sus tesis, reproduce en una nota a pie de página, un texto de Odilon Barrot que expresa con toda claridad este giro en la consideración de las formas de gobierno: «Si se clasifican los gobiernos, no según su forma, sino según su esencia, se llegaría a reconocer que esta célebre clasificación de los gobiernos, monárquico, aristocrático, republicano, no responde más que a accidentes de las vidas de los pueblos, pero no a las condiciones elementales de las sociedades»¹⁰⁸.

Para Ahrens «el Estado no tiene sólo una forma política, sí [sic] que también una forma de cultura». Es decir, que las formas políticas no son nunca independientes «de un cúmulo de circunstancias históricas, del genio de un pueblo, y del estado de su cultura». Y ello le lleva a Ahrens

¹⁰⁷ *Curso de Derecho natural o de Filosofía del Derecho*. Cito por la traducción española de Madrid, Librería Editorial de Carlos Bayly-Bailliere, 1889, págs. 580-581.

¹⁰⁸ El texto, procedente de su citada obra *De la centralisation et de ses effets* lo reproduce íntegro Ahrens en nota a pie de página. Esta idea, por otro lado, cobraba todo su sentido en el célebre político francés que hizo su aparición en la vida pública en 1830 como jefe de la izquierda dinástica y que, a pesar de su ideología liberal, acabó ocupando la jefatura del Gobierno en la II República (1848) o siendo nombrado —años más tarde— Vicepresidente del Consejo de Estado durante la III República por Thiers.

a la conclusión de que ninguna de las formas políticas particulares posee un valor absoluto¹⁰⁹. Por la misma razón, ninguna de las formas clásicas debe ser rechazada o aceptada en abstracto, sino que debe analizarse en su práctica en un contexto histórico, social y cultural concreto.

Con ello, este influyente krausista nos proporciona muchas de las claves para el ulterior desarrollo de la teoría de la accidentalidad en nuestro país, al tiempo que ofrece un ejemplo donde se hacen compatibles una forma de Estado ideal, el estado de derecho, con la viabilidad histórica de diferentes formas de Gobierno, la Monarquía parlamentaria, en este caso (siempre que sea capaz de permitir que los principios «democráticos» actúen bajo su manto).

En ese sentido Azcárate va a dedicar un enorme esfuerzo teórico en los años 70 y 80 al estudio de la Monarquía, del sistema parlamentario y de la constitución política de diferentes Estados. En virtud de ello va a establecer un diálogo directo con autores como Labeleye, Dufau, Gneist, May, Passy, Somerset..., siendo un pionero introductor (y traductor) de las principales corrientes de pensamiento europeas (y norteamericanas). Es sobre este punto donde se va a apreciar con toda nitidez que, si bien la teoría política del krausismo llevaba una fuerte impronta de la filosofía alemana, va a encontrar en la práctica política de Inglaterra un modelo de referencia. Así, por ejemplo, el interés por la obra del Duque de Somerset, *Monarchy and Democracy* (1880), deriva de que ilustra a través del caso británico la perfecta compatibilidad que hay entre los principios políticos de la democracia y la forma de gobierno monárquica¹¹⁰. Creencia ésta, por otro lado, que subyace a las tesis accidentalistas. Pero esa armonía de principios no es algo que se postule en el plano de las ideas, sino que tiene una concreción histórica: la gloriosa revolución de 1688. Una de las principales consecuencias derivadas de este acontecimiento fue precisamente una transformación de la política inglesa consistente «en convertir al Monarca en un funcionario de la Nación, cuyo oficio consiste, como el de todos los demás, en servir a ésta»¹¹¹.

¹⁰⁹ Cfr. *ibíd.*, pág. 581.

¹¹⁰ Vid. G. Azcárate, *Tratados de política. Resúmenes y juicios críticos*. Madrid, Librería de Fernando Fé, 1883, pág. 197. En una obra anterior, *La Constitución inglesa y la política en el continente* (Madrid, 1878) Azcárate ya había alabado a Sismonde de Sismondi por su intento de armonizar la Monarquía «que se encontraba en los hechos» con la democracia, «que se hallaba en la esfera de las ideas» (pág. X).

¹¹¹ *Tratados...*, pág. 229.

Y, de hecho, este va a ser un aspecto en el que todos los krausistas sin distinción van a insistir hasta la saciedad. Ya en una obra previa el propio Azcárate había centrado buena medida de sus críticas a la Monarquía doctrinaria vigente en España por entonces en el papel que desempeñaba el Rey dentro del sistema político: reinaba, pero además gobernaba y más de la cuenta. Por eso consideraba fundamental que muchos de sus atributos desaparecieran: el monarca en un gobierno que pretenda ajustarse al ideal del self-government, no puede ser inamovible (y volvemos así a una de las diferencias esenciales entre Monarquía y República), irresponsable, indiscutible inviolable. Ni puede el monarca, en una Monarquía que se pretenda constitucional, representativa y parlamentaria, conservar prerrogativas como la disolución de las Cámaras, el derecho de veto, la sanción o la iniciativa. Hasta tal punto reviste importancia este aspecto que en uno de sus escritos establece que a la hora de «averiguar si procede en un país conservar la Monarquía o establecer la República, lo cual depende de que aquella reconozca o no de plano y sin reservas el nuevo carácter que la función del jefe del Estado reviste conforme al derecho político *moderno*».

Por eso el krausista leonés podía afirmar con otro de los autores que más le influyeron en ese período, Sir Thomas Erskine May, que la de Inglaterra es «la historia de una Monarquía bajo la cual el pueblo ha adquirido toda la libertad de una República»¹¹². Semejante constatación resulta fundamental porque confirma la idea del krausismo de que las formas de gobierno en sí mismas no garantizan nada; o lo que es lo mismo, si la democracia como ideal político y siempre entendida en sentido liberal podía e históricamente lo hacía como probaba el caso inglés desenvolverse en todo su sentido bajo una determinada variedad de régimen monárquico la idea misma de que república y monarquía fueran dos grandes universos contrapuestos sobre los que mereciera la pena establecer un debate político serio se desvanecía en sí misma. Pero el caso británico no era una excepción, ni una anomalía histórica. Por la misma senda de razonamiento —siempre tendente a reforzar las tesis accidentalistas— se convirtió en un tópico comparar modelos republicanos y monárquicos de Europa y América con el fin de demostrar que en el fondo no había diferencias reales desde el punto de vista de los principios

¹¹² «Exposición del libro de May «La democracia en América»», en *Revista Europea*, t. XIII, 1879, págs. 577 y ss. y 646 y ss.

políticos, de la práctica de libertades y la vigencia de derechos, entre ciertas Monarquías y Repúblicas. Azcárate mismo recurrirá a estas comparaciones en una obra llamada a ejercer gran influencia en la teoría política española durante la Restauración. Al ya conocido ejemplo inglés añadía ahora Bélgica que «elige para jefe uno que fue modelo de reyes constitucionales y consigue ver los altos poderes del Estado tan admirablemente organizados en sus esferas independientes, que se vivifican y alimentan periódicamente en la fecunda fuente de la soberanía popular». A la nómina se sumaba también Italia, «logrando abrir las puertas del poder, no ya al liberalismo, sino a la misma democracia, como, sin duda, preveía, Víctor Manuel, rey electo, querido y amado de los italianos»¹¹³. Y en este punto la monarquía rompe con la idea de que la República es no solo diferente sino mejor por su carácter electivo. Eso es lo que se desprende de los nuevos modelos dinásticos:

«El dinastismo, en el sentido moderno, quiere decir lisa y llanamente que un pueblo estima del caso establecer una monarquía hereditaria, y que juzga oportuno confirmar la dinastía existente o llamar una nueva, a reserva de sustituirla con otra, y aun de cambiar la forma de gobierno, si llegase un día en que así lo exigiera el supremo interés del país. Este es el dinastismo de los liberales ingleses, belgas, italianos, etc.»¹¹⁴.

Este marco teórico se completa con la obra que quizá mayor influencia ejerció en Azcárate —y con cuya cita concluye su libro sobre *El self-government*—, *Des formes de gouvernement et des lois qui les régissent* escrita por Hippolyte-Philibert Passy en 1869¹¹⁵. Aunque Azcárate se muestra crítico con Passy por considerar que la Monarquía es todavía una institución que rige «por derecho propio la sociedad» de acuerdo con una falsa legitimidad «inventada por el doctrinarismo», sin embargo comparte la idea de que la validez de las formas de gobierno depende antes que nada de cada estado, de las circunstancias históricas. Aquí es dónde hay que buscar el auténtico origen de la variedad de formas de gobierno. Comentando el texto de Passy, Azcárate deja claro cuál es a su entender el único verdadero criterio para evaluar esa diversidad de

¹¹³ *El régimen parlamentario en la práctica...*, págs. 104-105.

¹¹⁴ *Ibíd.*, págs. 108-109.

¹¹⁵ D. Eugenio de Ochoa la tradujo al español como *De las formas de Gobierno y de las leyes por que se rigen* en 1870 (Madrid, 1871).

formas de gobierno que se registran en el devenir histórico en cada Estado, que no es otro que el de si se atienden a las exigencias del self-government, entendido como la soberanía. De este modo se pregunta:

«Pero si se atiende al fondo de las cosas, si se juzgan las formas según que con ellas una sociedad se gobierna o no a sí propia ¿la hay entre la Monarquía de Bélgica y la República suiza, entre la Monarquía inglesa y la República Norte-Americana? ...

Por eso la democracia ha mantenido la Monarquía en Italia y ha restaurado la República en Francia, obrando tan cuerda-mente en un caso como en otro»¹¹⁶.

En el fondo la postura accidentalista de los krausistas procede de esa distinción entre lo ideal y lo real, así como entre el fondo (sustancial) y la forma (accidental). Por ello —incluso en aquellos supuestos en que, en el horizonte desiderativo, se dibuja con más claridad la idea republicana— y por considerar que el arte político debía consistir en amoldar el ideal a las circunstancias históricas concretas antes que operar en abstracto, el krausismo pudo en la teoría relegar a un segundo plano la cuestión de las formas de gobierno mientras que en la práctica —en cada uno de los contextos concretos de la España que les tocó vivir— pudo aceptar tanto la monarquía como la república.

Así, en un análisis historiográfico retrospectivo, Azcárate reconoce la legitimidad y la conveniencia que tuvo en España, en la coyuntura de 1869, el establecer una monarquía democrática. Pero luego —cuando vuelva a escribir sobre el tema a la altura de 1881— considera, sin embargo, que bajo el sistema político de la Restauración España no era capaz de —al igual que otros países de su entorno— instaurar un régimen verdaderamente democrático bajo una forma de gobierno monárquica. Las razones las encuentra en que en los países mencionados el «partido liberal» ha tenido «un espíritu abierto» que le ha llevado a abrazar la democracia y todo ello bajo el manto de la Monarquía. Por eso, además, el partido republicano «o no existe o tiene poca importancia» en esos países. Sin olvidar el importante hecho de que ni los conservadores se han dedicado sistemáticamente a destruir la obra de los liberales, ni los católicos, como en Bélgica o Italia, han encontrado problemas en vivir bajo constituciones que reconocen todas la libertades

¹¹⁶ «H. Passy. De las formas de gobierno», en *Tratados...*, pág. 195.

(incluidas la de cultos y el matrimonio civil, por ejemplo). Por el contrario, nuestro país ofrecía a ojos de Azcárate un panorama radicalmente divergente:

«En España, lejos de darse todas estas circunstancias, tenemos, sobre los precedentes de tres siglos de absolutismo, una buena parte del actual llena de esfuerzos generosos que se estrellaron contra la *buena fe* de Fernando VII y los *obstáculos tradicionales* del reinado de doña Isabel II, y tenemos un partido conservador preocupado, doctrinario y receloso, y un partido liberal que no ha sabido o no ha podido llegar a ser órgano de las aspiraciones de la democracia, y, finalmente, un partido republicano cuya existencia podrán lamentar cuanto quieran los monárquicos, pero no negar, porque es un hecho. Por esto, la compatibilidad de la monarquía con la democracia, posible en Inglaterra, Bélgica e Italia, es poco menos que imposible en España»¹¹⁷.

Pues bien, en ese contexto para Azcárate la monarquía doctrinaria estaba precisamente conservando en la figura del monarca todos esos atributos fruto de su papel en el pasado y, por tanto, haciendo inviable una monarquía verdaderamente democrática. De lo expuesto se deduce que la clave estaba en un rey que reinara, pero no gobernara, que no tuviera esas prerrogativas y que pudiera desempeñar su papel puramente constitucional. Un rey inamovible, irresponsable, indiscutible, inviolable lo dotaba de un carácter sagrado propio de la monarquía del antiguo régimen.

Por el contrario, Azcárate propone una monarquía verdaderamente constitucional, representativa y parlamentaria, es decir, democrática. Y este es quizá el gran valor de su obra porque puso el dedo sobre la llaga, sobre el punto clave para el desarrollo en sentido liberal-democrático de la Monarquía española durante la Restauración (evolución que no se dio con las nocivas consecuencias para nuestra historia política). El rey, pese a los múltiples vaivenes del régimen, en medio de los que incluso Azcárate fue llamado a Palacio por Alfonso XIII, y pese a su buena disposición a aceptar hasta sus últimos días una monarquía que respetara el self-government, siguió desempeñando un activo papel en el sistema político, muy alejado de los deseos del leonés.

¹¹⁷ *El régimen parlamentario...*, pág. 116, nota 2.

Por ese motivo he preferido titular este estudio «monarquía democrática», porque es más eso que una república lo que propone en su teoría política Azcárate. A pesar de que el incumplimiento, a todas luces, en la práctica histórica de los principios mínimos de un self-government, entendido como un régimen político parlamentario democrático, le empujaron a militar en opciones republicanas. Opciones que siempre dejaron una puerta abierta a esa monarquía con la que el reformismo acabó colaborando y que solo un siglo después de que Azcárate escribiera su libro se hizo realidad en España. Es decir, que si no en el momento histórico que le tocó vivir, sí en la teoría y en la práctica era posible la instauración de una monarquía democrática, constitucional y parlamentaria.

En resumen, Azcárate expone una teoría política basada en un Estado de derecho donde las libertades individuales y sociales estaban plenamente reconocidas, donde la opinión pública actúa como norte permanente de la acción política. Un estado secularizado y descentralizado administrativamente, donde municipios, regiones y Nación quedan perfectamente articulados. Un Estado en el que la forma de gobierno es accidental y donde hay una clara división de poderes, no sólo entre el ejecutivo y el legislativo —sin predominio de ninguno sobre los demás—, sino del judicial, cuya expresión máxima es el juicio por jurados. Una autonomía de los poderes del Estado fundamental para que impere el self-government o, como lo diría Azcárate, para que la sociedad se gobierne a sí misma, sea soberana. Es decir, para que la sociedad civil se convierta en el sujeto real y activo no sólo de la política, sino de la vida en general. Porque es esa sociedad el único marco, el marco natural, donde el hombre puede realizarse, como ser social no como individuo egoísta, donde puede cumplir todos los fines racionales de su vida. En algunos de esos sentidos, la obra de Azcárate y sus ideas políticas, aún tienen cierta vigencia.