

## EL LEGISLADOR COMO AMENAZA PARA LA LIBERTAD EN EL MODERNO ESTADO DEMOCRATICO DE PARTIDOS

### I

El peligro que la libertad corre a manos del Poder legislativo en los regímenes de democracia a base de partidos políticos, es un peligro especial; un peligro que supera, con mucho, al que en las comunidades políticas le puede venir a la libertad de otros órganos rectores. Esta enorme sensibilidad de la libertad respecto de las intervenciones del legislador responde a causas peculiares, las cuales —por más que entre sí puedan diferir— dan lugar, al concurrir en la situación actual, a que la libertad parezca en trance de singular peligro. A continuación trataré de interpretar brevemente esta situación.

Entre las tendencias distintivas del moderno Estado democrático-liberal, basado en el respeto a la libertad del individuo, está la circunstancia de que la legislación ocupe un lugar *preeminente* entre todas las demás actividades y manifestaciones estatales.

Esta prelación de la ley significa, por de pronto, que las leyes que contengan disposiciones jurídicas o políticas decisivas para la vida de una comunidad, ya sea en el ámbito del Derecho civil, en el del penal, en el del laboral, en el del social o en el del público, poseen la condición de obligatoriedad para todos los demás órganos estatales. Así, por ejemplo, el juez está obligado a aplicar las leyes en la formulación de la sentencia. El que en la interpretación de las mismas pueda en cierta medida proceder también legislativamente, creando derecho, no quita para que siga siempre —al menos según el criterio europeo— *subordinado* a la ley antes que sobrepuesto a ella. Al juez no le es lícito convertirse en legislador. Asimismo están obligados Gobierno y Administración estatales a respetar las leyes en el ejercicio de sus funciones. El principio de que la Administración actúa dentro de los límites de la ley, garantizado por apelación a la instancia judicial para la comprobación eventual, no tiene, justamente, otro objeto en el Estado constitucional

de nuestros días que el de asegurar esta vinculación del Gobierno y la Administración a la ley.

Pero aún significa más la prelación de la ley: significa que, una vez redactadas las resoluciones en forma de leyes, sólo por otras leyes formuladas con el rigor de tales podrán ser modificadas o derogadas. Los asuntos que reclaman regulación estatal y que hubieran podido ser tratados por el Poder ejecutivo quedan fuera de la competencia del mismo una vez debatidos por el legislativo y formulados en leyes. Precisamente es uno de los fenómenos más desarrollados en las últimas décadas el de la tendencia creciente a revestir de la forma externa de leyes no sólo las peculiares de alcance genérico, sino también aquellas medidas particulares —leyes individuales— de importancia política fundamental, a fin de que así puedan beneficiarse de la preeminencia de la ley.

No por eso, claro está, hemos de considerar omnipotente al legislador, en rigor sometido a la Constitución; sólo que el respeto que a la ley Fundamental le debe no ha de impedirnos reconocer que en la mayoría de los Estados del hemisferio occidental, ya que no en todos, es tanto el poder del legislador, aun moderado por la Constitución, que en su mano está el modificar ésta a través de la legislación. Lo cual puede ocurrir, bien porque la Constitución —como sucede, por ejemplo, en Inglaterra— sea modificable en las mismas condiciones en que lo son las leyes preexistentes, bien porque se la pueda someter a una revisión únicamente en determinadas circunstancias restrictivas, que por cierto dependen, a su vez, del legislador, como acontece, pongamos por caso, en muchos Estados, en los que el asentimiento de una mayoría de los dos tercios de votantes basta para sancionar una modificación constitucional. De donde resulta que, bien mirado, corresponde también al legislador, en último término, decidir sobre la subsistencia de la Constitución. En este sentido no es impropio la afirmación de que el Poder legislativo se ha visto incluso acrecentado, en cuanto que la Constitución quedaba a merced del mismo, aun cuando sólo bajo unas condiciones preestablecidas.

Tal prelación de la legislación respecto del Gobierno, de la jurisdicción o Poder judicial y de la Administración, considerada históricamente, y dentro del ámbito europeo, se explica en gran parte por el hecho de que en el Estado constitucional del siglo XIX terciaba el Parlamento en la función legislativa con competencia propia, y por el que, conforme a las clásicas ideas liberales del moderno Estado que sirven de base en el mismo siglo XX al Derecho constitucional escrito, el Parlamento había de estar integrado por elementos de selección nacional. Según este criterio, los diputados tenían que ser sujetos de cierto mérito personal, que gozasen de autoridad propia y de una

«especial consideración o respetabilidad característica por los que se sintieran facultados para considerarse representantes de todo el pueblo y para adoptar sus decisiones con absoluta libertad. Peculiar de este Estado constitucional liberal es la convicción de que únicamente unos diputados exentos de comisiones y consignas pueden estimarse superiores a la condición degradante de meros delegados y a salvo de un eventual despojo de la propia dignidad y del carácter propio, eminentemente representativo.

Sólo así se explica también por qué la discusión, o sea el uso público de la palabra oral en la propuesta y en la réplica en el Parlamento ha merecido precisamente la calificación de principio fundamental de esta institución legislativa de carácter representativo. Por un libre intercambio de opiniones, de razones en pro y en contra, deberían los Parlamentos llegar a un compromiso políticamente constructivo en todos los problemas estatales, y por ende, en los legislativos como principales. Como Bentham dijo a propósito, el choque de las ideas en el Parlamento hace saltar chispas que engendran la evidencia. Y puesto que las leyes de esta suerte elaboradas con la cooperación parlamentaria reflejan una mayor ecuanimidad y se muestran «evidentes» en su contenido, podría la ley Constitucional reivindicar legítimamente la preeminencia, al tiempo que las leyes ostentasen el carácter general abstracto que todavía hoy es propio del concepto de ley que tan netamente lo diferencia de la orden concreta e individual, con frecuencia revestida de la forma de una pretendida ley en los Estados en donde impera el totalitarismo autoritario.

De ahí que comprendamos por qué la idea de que las leyes adoptadas en colaboración con el Parlamento pudieran amenazar la libertad individual resultaba sencillamente inconcebible. Ya desde puntos de vista de organización técnico-constitucional resultaba la libertad individual sumamente protegida dentro de los límites de la humana previsión por el hecho de que la ejecución del proceso legislativo reclamase la unánime cooperación de diversos órganos constitucionales, o sea del Monarca y de las dos Cámaras (Cámara alta y Cámara baja, Senado y Congreso, Lores y Comunes, o comoquiera que se las denominase en los correspondientes países); hasta tal punto, que la ausencia de acuerdo entre la Corona y las Cámaras paralizaba la gestión legislativa.

Añádase a ello el que las Cámaras bajas o Parlamentos, cuyo beneplácito se requería incondicionalmente para llegar a la promulgación de una ley, y cuya composición personalmente cualificada no ofrecía dudas de su distinguida formación política y social, gozaban fama de defensoras natas de la libertad individual. Que por algo estos Parlamentos les debían la existencia política propia a las libertades liberales. De ahí que la más señalada y natural misión

de tales Parlamentos fuese la defensa de la libertad contra posibles intervenciones arbitrarias del Poder ejecutivo y el cuidado de que a la libertad y a la propiedad (la propiedad en el sentido del dominio real adquirido por la libertad y por ella afianzado) no se las pudiese atacar sino al amparo de la ley. Por lo demás, sólo así se explicaba por qué los Parlamentos o Cámaras populares, como protectores de la libertad y a causa de la libertad, se veían llamados a trasponer la misma esfera legislativa para encargarse de fiscalizar incluso al Gobierno y a la Administración. Estaban facultados, en efecto, para presentar, por ejemplo, interpelaciones y para dar o rehusar su consentimiento en la discusión del presupuesto nacional para los tributos y recaudaciones propuestos.

## II

Todo esto ha experimentado un cambio radical en el decurso de los últimos cien años, y sobre todo, en lo que va de este siglo como consecuencia de una democratización y un proceso de igualamiento —siempre crecientes y más radicales por momentos— de la vida política y social. En Europa, la democratización ha tenido por efecto en el dominio legislativo, ante todo, la supresión del antiguo dualismo constitucional de Parlamento-Corona, al privar a ésta de su poder allí donde todavía existe la institución, y en donde ha sido sustituida por un Presidente republicano, al despojarle de toda suerte de autoridad política propia. El Poder ejecutivo, o sea el Presidente y el Gobierno, en general sólo intervienen en la función legislativa en cuanto que al Gobierno se le ha dejado un derecho de iniciativa en la materia, y el Presidente es el llamado a sancionar la constitucionalidad de las leyes y a despachar y promulgar las que hallare constitucionalmente correctas. Así, estaría bien dicho si, por ejemplo, dijésemos en la República Federal Alemana que sólo el Parlamento, o sea «el Bundestag (en algunos casos, con la conformidad del Bundesrat) ha aprobado la ley», a diferencia de como se diría en la época de la Constitución de Bismarck, cuando todavía la promulgación de las leyes había de hacerse invocando la persona del Káiser como figura responsable de la función legisladora.

Donde aún existen las Cámaras altas o primeras Cámaras, también han sido privadas de los poderes tradicionales. Mientras no se pasó de convertirles en meras reproducciones de los Parlamentos a base de una modificación de la legislación electoral, su derecho de voto en el proceso legislativo se reduce, más o menos, a un derecho de veto, fácil de salvar mediante nueva resolución de la Cámara popular. En la actualidad son los Parlamentos populares los que en la práctica se imponen por un dominio exclusivo de la legislación, y

hasta en los Estados federales, en donde existen especiales órganos constitucionales destinados a defender, frente al Estado total o central en las deliberaciones legislativas, los intereses de los Estados miembros, sólo en pocas naciones, como en Norteamérica, y hasta cierto punto, en la República Federal Alemana (en la que el Bundesrat, merced a una curiosa disposición de la Constitución, ha sido facultado para votar en la mayor parte de los acuerdos de importancia legislativa) han sabido asegurarse el papel de auténticos antagonistas respecto de las Cámaras populares.

El aumento de poder de los Parlamentos en las modernas democracias aún se ha visto luego más acrecentado por la introducción del llamado sistema de gobierno parlamentario, que hace depender de la confianza del Parlamento al Gobierno y asegura la homogeneidad de éste y de la mayoría parlamentaria. A tanto ha llegado el poder así acumulado, que no es raro ver calificado al Parlamento de soberano, o lo que es lo mismo, de instancia cuyas insuperables facultades le permiten hacer todo lo que quiera, salvo—como por broma se dice en Inglaterra para caracterizar el poder omnímodo de la institución— hacer de un hombre una mujer, o viceversa.

### III

En rigor, este acrecentamiento del poder del Parlamento dentro de la total estructuración orgánica de la Constitución no es sino una consecuencia de la democratización progresiva de nuestra vida política. Fenómeno, a su vez, fomentado por el hecho de que el Parlamento se haya transformado radicalmente en su estructura. Porque en nuestros días ya no son los Parlamentos legisladores aquellas instituciones representativas en las que los diputados, sin otra coacción que la de la conciencia y el prestigio propios, seguros de la confianza de sus electores, tomaban sus decisiones políticas y acordaban sus leyes con los ojos puestos en el interés general del pueblo: en la realidad política, y a pesar de que en la ley Fundamental se proclame la devoción a la democracia representativa parlamentaria, se han convertido más bien en centros en los que los diputados, bajo la coacción del Partido—posible en las más variadas formas, incluso algunas nada violentas—, llegan a sentirse en un laberinto de compromisos, que se reflejan luego de modo decisivo en sus discursos y votaciones, de suerte que su efectivo papel se reduce al de unos delegados de partido, asistentes a los Plenos parlamentarios para obtener en ellos la sanción de acuerdos adoptados fuera de allí.

Esta radical modificación de la estructura del Parlamento actual es una consecuencia del hecho de que en el transcurso del siglo pasado haya ido

sustituyendo paulatinamente a la clásica democracia representativo-parlamentaria el moderno Estado de partidos, asentado en la democracia masiva. En él desempeñan los partidos la función de unidades protagonistas de la acción política, encargadas de organizar y reunir en grupos capaces de actuación política a los millones de ciudadanos activos que hayan alcanzado la mayoría de edad política. Únicamente con su concurso puede el pueblo desorganizado, o sea, la masa de los ciudadanos activos, comparecer en el terreno político como una unidad de actuación efectiva. Consecuente con este democrático Estado de partidos, el Parlamento tiene que perder cada vez más el que fuera su peculiar carácter representativo, al paso que aumenta el número de los diputados incapaces de mantenerse a la altura de la tradicional exigencia moral, de tomar libremente sus decisiones, y en los asuntos de primera importancia, adoptar, en las sesiones plenarias del Parlamento, actitudes discrepantes respecto de los partidos y de las fracciones.

Semejante evolución parlamentaria como secuela del democrático Estado de partidos radicalmente igualitario ha desembocado en la actual situación, en la que los partidos políticos, y no, como antes, los diputados, en su calidad de personas representativas, dominan el Parlamento y pasan a ser la clave del proceso legislativo. En el marco del clásico sistema de gobierno parlamentario, en el que al partido gobernante se le enfrenta otro gran partido de obediencia constitucional dispuesto a encargarse del Poder y sus responsabilidades en cuanto lo exija un cambio de la situación política, resulta que el proceso legislativo se halla en cada caso a merced de un partido o de una coalición de partidos. Allí donde tales condiciones revistan el carácter de las llamadas grandes coaliciones —en las que ya no se puede hablar de una auténtica oposición a la mayoría gobernante—, o incluso el de coaliciones de todos los partidos —que tampoco han escaseado entre nosotros después de la segunda gran guerra al nivel regional—, el dominio del proceso legislativo por los partidos ha llegado a ser casi absoluto, por incontrolable.

#### IV

Para apreciar, no obstante, todo el alcance de la amenaza que el Parlamento dominado por los partidos políticos y por ellos modificado en sus fundamentos estructurales supone en potencia para la libertad hay que tener, además, presente que también en la esfera política, en el seno de la sociedad, se veía forzado el sujeto singular a superar en el curso del proceso la propia unicidad y aislamiento en la organización social y profesional mediante la agrupación organizada con otros igualmente aislados en su condición indivi-

igual. De suerte que entre el individuo y el Estado se interpusieron los corroborados grupos y secciones intermediarios que en los medios industriales de nuestro tiempo gozan del privilegio de poder atender los intereses económico-profesionales comunes a las personas en ellos integradas y profesionalmente actuantes.

Son estas monopolizadoras organizaciones federativas las que en proporción creciente influyen en la formación de corrientes de opinión política y tratan, sobre todo, de servirse también de los partidos para alcanzar sus objetivos contrarios a la personalidad y libertad. Esta influencia de las uniones o asociaciones en los partidos es tan grande, que en ocasiones se ha llegado a calificar a la democracia occidental de partidos nacionales como una democracia de asociaciones dominada por ellas. Lo cual tampoco es cierto. Porque en esto pasan por alto el hecho de que en las democracias de partidos nacionales del siglo XX no sólo adquieren las asociaciones influjo sobre los partidos políticos, sino que también éstos tienen respecto de ellas importantes cometidos políticos que llenar. Les incumbe, en efecto, la misión de conciliar dentro de sus organizaciones los encontrados intereses de las distintas asociaciones, cuidando al mismo tiempo de que la pluralidad antagónica de éstos no degenerare en una multiplicidad oligárquica de grupos ambiciosos, nociva para la unidad nacional. En otros términos: frente a los intereses en pugna de las asociaciones tienen los partidos que realmente se propongan cumplir su cometido en la democracia concretas funciones de integración que desempeñar.

## V

Por último, hay que tener en cuenta, además, que el igualitarismo radical de la democracia de partidos nacionales del siglo XX ha desbordado lo político, irrumpiendo también, cada vez más profundamente, en los dominios de la vida social, de la económica y de la relación. Este fenómeno tiene, sobre todo, su expresión en la declaración de principios de la ley Fundamental de Bonn de la República Federal Alemana, que se proclama Estado constitucional social, mientras que en la Constitución de Weimar no tuvieron acogida los derechos sociales básicos. De tal declaración se deduce que, por lo menos, no se ha querido restaurar el Estado constitucional liberal. El Estado social constitucional de la ley Fundamental de Bonn se orienta a la realización de la justicia social, o sea que el legislador ha recibido de la ley Constitucional el mandato vinculante de actuar en pro de la implantación de la justicia social y de remediar la miseria y la escasez con los recursos de la asistencia pública.

Y no se trata aquí de una mera declaración de principio, hecha por la Re-

pública Federal Alemana sólo por el bien parecer. La labor legislativa de la última década (baste recordar la ley de Equidad Tributaria, la de Reparaciones, la de Indemnizaciones, la de Reforma de Pensiones y las leyes relativas al artículo 131 de la Constitución de Bonn), equiparable en trascendencia «social» a toda la vasta legislación de seguros del anterior Reich alemán del siglo XIX, muestra claramente que los partidos alemanes no se han hurtado al cumplimiento de esta recomendación constitucional, igualmente atendida por otros partidos de las democracias occidentales.

La realización de este principio político-social, que en definitiva tiende a convertir al Estado en asegurador responsable para todas las vicisitudes de la vida, tiene por reverso la circunstancia de que la estructura o sistema orgánico-constitucional de las democracias liberales evoluciona también lentamente en sus fundamentos en otro aspecto más. En el tradicional Estado liberal-legislativo, los diputados del Parlamento eran proclamados para salir al paso, como paladines de la libertad, de las extralimitaciones con que el Poder ejecutivo eventualmente se atreviese a vulnerarla. Hoy, en el Parlamento dominado por los partidos políticos, el aparato legislativo cada día se aplica más exclusivamente a procurarle a cada ciudadano un nivel mínimo de bienestar social y a satisfacer las necesidades económico-sociales, siempre crecientes, de la población.

Mas con esto, la democracia moderna se va caracterizando más netamente cada día de Estado asegurador y benéfico, responsable en todo el ámbito de la previsión pública. A las cargas de la legislación y de la Administración se les vienen a sumar así nuevas tareas ingentes de prestaciones y Beneficencia en los Estados afectados por esta evolución. De las consecuencias para la libertad personal desde el punto de vista de las onerosas y cada vez más complicadas tareas administrativas del Estado —por algo es hoy corriente hablar no sólo de Estado democrático de prestación, sino también de Estado administrativo— no vamos a ocuparnos aquí. A nosotros sólo nos interesa la amenaza potencial a la libertad por parte del legislador.

En la actual situación, esta amenaza no es menor por el hecho de que al legislador le esté vedado encomendar al ejecutivo, mediante disposiciones de apoderamiento, la interpretación de las disposiciones legales en el terreno de su aplicación más concreta. Después de las experiencias hechas bajo las anteriores dictaduras, en la actualidad no debiera el legislador exponerse a que la delegación de excesivos poderes pudiese llegar a privarle de sus facultades legislativas, y por consiguiente, de su poder político. De ahí que en la ley Orgánica de Bonn, por ejemplo, hallemos una prescripción que dispone, en primer lugar, que sólo los órganos supremos de la autoridad (los Gobiernos central y de los *Länder*) puedan ser autorizados para la promul-

gación de preceptos legales, y en segundo, que las autorizaciones o apoderamientos hayan de ser tan precisos, que de sus términos se desprenda sin equívocos el contenido, la finalidad y el alcance de los mismos. Justamente el Tribunal de la Constitución Federal Alemana ha tomado muy en serio estas prescripciones de la ley Orgánica y declarado repetidas veces anticonstitucionales ciertas normas legales de apoderamiento que no se ajustaban por completo a las exigencias de la ley Básica.

## VI

Es evidente que cuanto más igualitaria y democrática deviene nuestra vida política y de relación y cuanto más se perfecciona el Estado en materia de legislación social, prestación y Beneficencia, tanto mayor se hace la amenaza para la libertad personal del individuo. Ciertamente que hoy, como en tiempos de la Revolución francesa, está muy extendida la creencia de que liberalismo y democratismo se orientan hacia idénticos valores fundamentales políticos. Opinión por cierto equivocada. Porque libertad liberal e igualdad democrática no se hallan en una correlación de recíproca y fácil armonía; antes bien, habría que reconocer que es de incancelable tensión la relación en que están. La libertad genera fatalmente desigualdad, y la igualdad no puede por menos de coartar la libertad. Cuanto más libres son los hombres, tanto mayor desigualdad les separa. Y cuanto más se igualan en sentido radical-democrático, tanto más se alejan de la libertad sus vidas.

Esta relación de tirantez no excluye la posibilidad de que en ciertas situaciones y por razones tácticas se concierten y alíen liberalismo y democratismo contra un adversario común, como ha sucedido siglos atrás, cuando unidos se enfrentaban con la Monarquía. Tales alianzas tácticas de enemigos potenciales no son siquiera excepcionalmente raras en la vida política, como se echa de ver con sólo recordar la alianza de las grandes potencias durante la segunda guerra mundial. Bien es verdad que tampoco consienten más que una superación temporal de las discrepancias ideológicas vigentes entre los así vinculados. Por regla general, las tensiones preexistentes resurgen en toda su pujanza en cuanto el enemigo común yace políticamente inerte a los pies de los aliados.

Explica la progresiva desliberalización de nuestra vida política y de relación el fenómeno evolutivo que aquí tratamos de apuntar, caracterizado por tres fases, consistentes: la primera, en la usurpación y monopolización del Poder legislativo por el Parlamento; la segunda, en la paulatina transformación de éste como consecuencia de la conversión de la democracia liberal-representa-

tiva en Estado de partidos radicalmente igualitario y democrático, en el cual los partidos políticos tienen que oponerse también a los intereses de fracción, y la tercera, en la transformación en Estado de prestación y Beneficencia social. No es de extrañar que en estas condiciones algunos occidentales conscientes de su responsabilidad hayan alzado una voz monitoria para recordarnos los peligros de semejante tendencia. Temen que el resultado lógico de esta evolución hacia un Estado benéfico-social, cada vez más extremado en su eficacia protectora, vaya a ser, sin que los mismos autores políticos se percaten siquiera, un nuevo «totalitarismo» que en sus lógicas consecuencias acabe con la independencia, la libertad y la autonomía, como si dijéramos a la chita callando.

Pero mi objeto no es averiguar ahora cómo podrían en las democracias occidentales salir eficazmente al paso de esta amenaza a nuestras libertades los partidos llamados a legislar. Más bien debo limitarme a la observación de que dichas democracias no solamente se han adherido por lo general a la forma del Estado de partidos democrático y radical-igualitario de modo más o menos solemne, sino que de una manera expresa se han pronunciado también por los fundamentales valores liberales clásicos, como la dignidad del hombre y el libre desarrollo de su personalidad. Con lo que han proclamado que consideran estos derechos humanos inalienables, invulnerables, y por ende, preestatales y superiores a cualquier derecho político. Por lo que los autores de la ley Fundamental de Bonn los han declarado expresamente intangibles para el legislador.

Hay, claro está, en algunas Constituciones, como, por ejemplo, en la de Bonn, disposiciones según las cuales puede uno (y lo mismo cabe decir de los partidos políticos) incurrir en la pérdida de sus derechos a la libertad si abusase de ella empleándola para combatir los principios de la democracia liberal. De estas disposiciones se ha querido deducir que en tales casos el mismo legislador de la Constitución liberal pudiera perseguir finalidades hostiles a la libertad. Sólo que quienes así razonan olvidan que en el dominio de lo político no es lo mismo libertad que arbitrariedad o caprichosa veleidad. La libertad presupone más bien, en la misma ordenación básica democrático-liberal, obligaciones para con los principios que sólo así hacen posible tal ordenación en un sentido específicamente existencial. Dicho en otros términos: la libertad preestatal presupuesta por una ordenación constitucional liberal sólo se puede desarrollar en unos Estatutos democrático-liberales si estamos dispuestos a reconocerles a los demás derecho a disfrutar de la libertad en la misma medida en que lo reivindicamos para nosotros.

## VII

Si no basta, pues, tal amenaza del legislador constitucional a la libertad para descalificar la adhesión de unas leyes básicas democrático-liberales a los fundamentales valores liberales, tampoco tiene la aquí apuntada evolución actual hacia el Estado de partidos igualitario-radical por qué desembocar inevitablemente en una forma de Estado totalitario. Cuando, en efecto, los partidos políticos, en su dominio del proceso legislativo toman en serio sus deberes constitucionales, el igualitarismo radical se encuentra con que en lo político, en lo económico, en lo social y en lo cultural se alza una frontera por la que la legislación no puede pasar nunca de medio o recurso para devolverles la libertad a quienes la habían perdido por abusar groseramente de ella. Es decir, que la misión del legislador en una democracia de sistematización radical-igualitaria está en compensar la pérdida de la libertad mediante la igualdad, creando así de nuevo las condiciones previas para que los despojados por la libertad y dejados en condición desigual la alcancen nuevamente. Mas en el supuesto de que el legislador no se sirva de la igualdad siempre creciente para utilizarla a beneficio de la libertad y descargar de este modo en el sentido de la fraternidad de la Revolución francesa en aras de la dignidad humana la tensión acumulada entre libertad e igualdad, nos restarían todavía —pese a la preeminencia que aún hoy puede reclamar para sí por principio la ley— especiales garantías jurídico-constitucionales, dispuestas en las Constituciones en número creciente bajo el aspecto orgánico-técnico. Así, según la ley Básica de la República Federal Alemana, por ejemplo, tienen que cuidar los Tribunales constitucionales de que el legislador persiga sus legítimos objetivos —y también esto es una aspiración netamente liberal— en una forma limitadamente *mensurable* y en concordancia con la adhesión constitucional a los fundamentales derechos liberales y de libertad en que le está permitido hacerlo.

Después de todo, ni la solemne adhesión a la libertad, ni las mencionadas cautelas orgánico-jurídico-constitucionales pueden asegurarnos de la indefectible subsistencia de las libertades individuales. A fin de cuentas, la auténtica garantía está en que nosotros hagamos de ellas tal uso que íntimamente las justifique. No olvidemos que en el moderno Estado de partidos, si ha de funcionar, será a condición de que éstos no representen un cuerpo extraño dentro del pueblo y de que cumplamos nuestro deber de formarlos a nuestra imagen y semejanza. No exijamos demasiado del legislador y ponga cada cual de su parte lo que debe para ayudar a la formación de una opinión pública consciente, que, a su vez, controle luego al legislador, para que la defensa y con-

servación de la libertad sea la meta de la labor legislativa de efectos igualitario-radicales y para que en lo posible se llegue a prescindir de fiscalizar judicialmente la actuación de los encargados de la función legislativa.

GERHARD LEIBHOLZ

## R É S U M É

*Dans l'Etat moderne libéral et démocratique, la législation occupe une place de choix face aux autres manifestations étatales. Dans toutes les sphères du Droit: civil, pénal, du travail, social, etc., les lois contenant des dispositions juridiques ou politiques décisives pour la vie de la communauté s'imposent obligatoirement aux autres organes de l'Etat et ne sauraient être déro-gées ou modifiées, une fois rédigées, que par d'autres lois, ayant force de telles.*

*Cette préséance qu'explique dans la sphère européenne la compétence du Parlement dans l'Etat constitutionnel du XIX<sup>ème</sup> siècle, a subi un changement radical ce siècle-ci à la suite de la démocratisation et du processus d'égalisation dans la vie politique et sociale qui a privé la Couronne, le Président et la Haute Chambre là où elle subsiste encore, de leur ancien pouvoir législatif. Ce sont les parlements populaires qui detiennent à présent dans la pratique le pouvoir législatif leurs facultés ayant augmenté par le système de gouvernement parlementaire. La structure du Parlement a changé du tout au tout et ce sont les partis politiques et non plus les députés qui dominent aujourd'hui le Parlement. Il faut tenir compte en outre des organisations fédératives monopolisatrices à mi chemin entre l'individu isolé et l'Etat. Tout cela nous permet de comprendre à quel point le Parlement, dominé par les partis politiques, est devenu une menace pour la liberté individuelle. Plus notre vie politique et de relation deviendra égalitaire et démocratique, plus l'Etat se perfectionnera en matière de législation sociale, assistance et bienfaisance, d'autant plus grande deviendra la menace pour l'individu.*

## S U M M A R Y

*In the modern liberal democratic state legislation occupies a preeminent place among the other governmental functions. In any judicial field laws that contain judicial or political dispositions decisive for the life of the community, have obligatory conditions for the other governmental organs and pre-*

suppose, once passed that only by other laws, formulated with the same rigour can they be modified or abolished.

This preference, which is explained historically in the European culture by the competence of Parliament in the constitutional state of the nineteenth century, has experienced a radical change, as consequence of a democratization and a process of equalization in political and social life that has deprived the Crown, the President and the high chambers (where they still exist) of their old legislative power. At the present time it is the popular parliament that in practice has exclusive legislative dominion, and its power has been seen to augment by the parliamentary system of government. Parliament has been transformed radically in its structure, and now it is the political parties and not the deputies that dominate parliament. Besides, one must take into account the monopolizing intermediary federal organizations between the isolated individual and the state. All this allows one to appreciate the extent of the potential threat that parliament dominated by political parties means to individual liberty. And the more equal and democratic our political and social life becomes and the more the state is perfected in the field of social legislation, money lending and social welfare the greater becomes the threat to the personal liberty of the individual.

