

ESTUDIOS

ROMA Y LA TEORIA GENERAL DEL ESTADO

SUMARIO:

Introducción.—I. La limitada diversidad de las formas de Estado y de Gobierno.—II. Algunas de las contribuciones universales de la civilización política romana.—III. Principios fundamentales del orden estatal romano.—IV. Instituciones y técnicas del proceso político.—V. Anticipos del Derecho estatal *usus modernus*.—VI. Defectos y debilidades de la contribución romana a la teoría estatal.—Conclusión (*).

INTRODUCCIÓN

Es generalmente conocido lo que Roma significa para la civilización política del mundo occidental: el Estado de Derecho, en el que fue llevado a cabo una profunda separación del Derecho público y el Derecho privado; su fundamento en la igualdad de derechos para todos los ciudadanos; el Derecho romano como la técnica mejor y más apropiada para la administración de un Estado de grandes extensiones; el Derecho natural como la justificación de un orden universal racional.

En contra de lo que se ha dicho a menudo parece, no obstante, lleno de sentido recordar también, en una época agitada por impulsos revolucionarios, la aportación que Roma —República e Imperio— ha suministrado a la Teoría General del Estado.

Nos detendremos aquí en aquella rama del pensamiento sobre el Estado cultivada especialmente en los círculos culturales alemanes, que es más amplia y ambiciosa que el «comparative Government», o regímenes políticos comparados, aunque esto constituye su componente esencial (1).

(*) Traducción por INÉS DE MELGAR y A. G. A. Vid. números 151 de esta REVISTA y 10 de la *Revista Española de la Opinión Pública*.

(1) Concepto y contenido de la Teoría General del Estado están aquí orientados en la interpretación clásica de JELLINEK: *Allgemeine Staatslehre*, 3.^a edición, Berlín, 1921.

Sin insistir en expresiones literarias, Roma ha suministrado a través de su *praxis* de la vida del Estado y la Sociedad, modelos decisivos para manifestaciones tan diversas como el dominio de las clases y la estratificación de clases, el sentido cívico, las dimensiones metajurídicas de los fines del Estado y de los valores de la vida comunitaria que, siendo como fueron importantes para el propio Estado romano, tuvieron también una significativa repercusión para los posteriores órdenes del Estado y de la Sociedad. Su importancia paradigmática para la posteridad no se ve disminuída por el hecho de que Roma fuese una sociedad preindustrial en la cual las masas, que no se habían despertado todavía de su condición de súbditos, y una *classe dirigeante*, la nobleza patricio-plebeya, configurara el destino político de forma incontestable y, por así decirlo, sin competencia política.

Los Imperios estables de la Historia occidental fueron: el Egipto faraónico, que incluimos aquí a causa de su permanente influencia en Grecia y Roma; el Imperio romano; la República veneciana, y, con una gran distancia en el tiempo, la Commonwealth británica. Todos son, como todo lo humano, perecederos; todos son, mientras subsisten, susceptibles de cambios, pero ninguno ha perdido su permanencia para la posteridad. La propia Historia es un proceso misterioso por el que se transmiten de pueblo en pueblo, de generación en generación, instituciones e ideologías que constituyen el fondo de la experiencia de la Humanidad. En este sentido el Imperio romano es, especialmente hoy en día en esta época de visible transformación, inmortal.

I. LA LIMITADA DIVERSIDAD DE LAS FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Las distinciones y delimitaciones recíprocas de las formas de Estado y de Gobierno han sido de siempre una imperiosa necesidad de la Teoría General del Estado (2).

Una discusión con las nuevas Teorías del Estado, tales como las de Kelsen, Nawiasky, Schindler, Heller, Krüger, cae fuera de este trabajo. Para un resumen útil, vid. Reinhold Zippelius: *Allgemeine Staatslehre*, Munich, 1969, y el artículo con el mismo título (de Hans Ulrich Evers) en el *Evangelischen Staatslexikon*, Stuttgart-Berlín, 1966, págs. 2187 y sigs.

(2) Vid. Jelinek, págs. 661 y sigs.; Zippelius, págs. 77 y sigs.; Karl Loewenstein: *Verfassungslehre*, 2.^a edición, Tübingen, 1969 (en lo sucesivo se señalará como LOEWENSTEIN I), págs. 41 y sigs. (Traducción española, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1965, (Ariel), hay reimpresión posterior. Para mayor utilidad del lector español se hace referencia a la paginación de la edición española.)

En su historia, que se extiende a lo largo de un siglo, si se sitúa desde la fundación de la República (510/09 a. C.) hasta Justiniano (527-565 d. C.), nos ofrece Roma una serie de formas de Estado o, para decirlo con mayor exactitud, de sistemas políticos (3), que en épocas posteriores, bien dominarán o bien surgirán siempre de vez en cuando. Y esto es así porque se debe señalar desde el primer momento que el posible número de las formas de dominio —tanto en los sistemas políticos como en los tipos de gobierno que éstos incluyen— aparecidos a lo largo de la Historia de la Humanidad, es algo así como el número de las tonalidades en la armonía, absoluta y relativamente limitado. Como sistemas políticos propiamente dichos sólo pueden servir la autocracia y el constitucionalismo, dejando, por otro lado, abierta la cuestión metodológica de si dentro de este último representa una categoría propia el constitucionalismo democrático; esto depende de la valoración que se dé a la ideología subyacente en el sistema político (4).

Roma encarnó, como sistemas políticos, la República constitucional que, en virtud de causas determinadas localmente no llegó nunca a transformarse en una democracia constitucional (5); la monocracia, limitada constitucionalmente o autolimitada, del Principado de Augusto (6); la Monarquía absoluta del Principado postaugustiniano; el despotismo burocrático del Imperio, y, *last but not least*, el cesarismo plebiscitario (democrático). Como se desprende de esta enumeración, todas las configuraciones estatales estaban orientadas autoritariamente —con excepción de la República constitucional— incluyendo

(3) Lo que debe ser entendido por «sistema político», en contraposición con forma de Gobierno o tipo de Gobierno, es un punto esencial de la Teoría de la Constitución; vid. LOEWENSTEIN I, págs. 30 y sigs. La diferencia de sistema político y tipo de Gobierno sirve de base al profundo libro de MAX IMBODEN: *Die politischen Systeme*, Basilea-Stuttgart, 1962. No podemos extendernos aquí en la nueva moda del pensamiento de «sistema», que se extendió por América como una epidemia; vid., como ejemplo, la valiosa exposición crítica de WOLF-DIETER NARR: *David Eastons System analyse*, Politische Vierteljahrsschrift, 8.º año (1967), págs. 424 y sigs.

(4) Vid., fundamentalmente, LOEWENSTEIN I, págs. 32 y sigs., y el capítulo III (páginas 73 y sigs.) y IV (págs. 89 y sigs.).

(5) Este problema habría que tratarlo sistemáticamente en otro contexto. En resumen, sea tan sólo dicho aquí que los *manager* de las clases dominantes de la nobleza nunca concedieron una influencia auténtica en las decisiones políticas a las Asambleas populares (*comitia*), ni a su antecesora más importante la Asamblea de centurias, basada en un derecho electoral timocrático. A diferencia de las ciudades Estado griegas, la Asamblea popular fue solamente la fachada para la legitimación de las decisiones tanto objetivas como personales, tomadas por la oligarquía de la nobleza.

(6) Vid. KARL LOEWENSTEIN: «Die konstitutionelle Monokratie des Augustus», en *Beiträge zur Staatssoziologie*, Tübingen, 1961, págs. 3 y sigs., publicado también en WALTER SCHMITTHENNER (Editor): *Augustus*, Darmstadt, 1969, págs. 531 y sigs.

también el cesarismo democrático, que debe ser calificado como la más original aportación de Roma a la Teoría del Gobierno. Esta forma política era conocida como bonapartismo en la antigua Teoría del Estado (7), y encontró últimamente en el gaullismo una nueva y significativa resurrección técnico-constitucional (8). También el problema, muy discutido de nuevo hoy en día, de la democracia directa (9), experimentó a través de la *praxis* romana un impulso esencial. Más aún que las polis griegas, Roma ofrece un material de análisis excepcional para estudiar el *gouvernement direct* en un amplio Estado territorial. Bien es verdad que con una importante reserva, ya que en las sociedades preindustriales el manejo, tanto de las elecciones como de la legislación, se realizaba por las Asambleas populares sin las posibilidades, indispensables en la actualidad, de la formación y propaganda de masas. La participación de los comicios en la tarea legislativa era únicamente un simple refrendo, ya que en el marco del procedimiento de votación no existía ni el debate ni la posibilidad de enmienda de las propuestas oficiales.

Por el contrario, las elecciones de funcionarios eran, sin duda alguna, auténticos actos electorales, con la limitación en cambio de que la proclamación de los candidatos estaba monopolizada por la clase noble gobernante. Pero también hoy en los actuales Estados de partidos, el elector aislado no tiene apenas ningún tipo de influencia sobre los candidatos que se presentan a las elecciones, que son propuestos por burócratas y leales de los partidos, presentados al electorado.

Además, conviene hacer referencia a la relación entre la forma de Estado y el tipo de Gobierno. La República se identificó clara y absolutamente con su forma de Estado. También bajo el Principado de Augusto, Roma era, por su forma de Estado, una República, y en el Principado postaugustiniano, a pesar de los fallos del elemento dinástico, era una auténtica Monarquía. Finalmente, en la época del Imperio, la forma de Estado y la de Gobierno coincidieron bajo la figura del despotismo burocrático. Para comprender esta aparente paradoja hay que acordarse de la Gran Bretaña contemporánea. Por lo menos desde la segunda Reforma (1867), la forma de Estado de la Monarquía ha sido

(7) Vid. HEINRICH VON TREITSCHKE: *Politik*, Leipzig, 1918, págs. 203 y sigs.

(8) LOEWENSTEIN I, págs. 115 y sigs.

(9) Vid., a este respecto, ERNST FRAENKEL: *Die repräsentative und die plebiszitäre Demokratie*, Tübingen, 1958; HANS HUBER: *Das Gesetzesreferendum*, Tübingen, 1969; KLAUS VON BEYME: *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes*, Tübingen, 1968. De la bibliografía anterior cabría aquí citar: KARL LOEWENSTEIN: *Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789*, Munich, 1922, Nueva edición Aalen, 1964; ROBERT REDSLOB: *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789*, Leipzig, 1912, págs. 105 y sigs.

absorbida recientemente de forma completa por la forma de Gobierno de la democracia constitucional. En todos los casos mencionados, el talento político de los romanos ha ofrecido una aportación esencial y original a la Teoría y la *praxis* del Estado, aunque nunca fueron los primeros en implantar por primera vez sistema político determinado.

II. ALGUNAS DE LAS CONTRIBUCIONES UNIVERSALES DE LA CIVILIZACIÓN POLÍTICA ROMANA

1. Entre las aportaciones originales que ha hecho la milenaria *praxis* de Roma a la configuración del Estado occidental, está en primerísimo lugar la *lex regia*, aquella mitologización de la *lex de imperio*, originariamente una institución estatal concreta, según la cual el *princeps* —Emperador— es reconocido como el más alto titular del Poder, de acuerdo con la famosa fórmula de Ulpiano (10).

Quod principi placuit, legis habet vigorem; utpote cum lege Regia quae de imperio eius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat. De ahí se pudo deducir entonces, y en los tiempos venideros, no solamente el fundamento ideológico de la Monarquía absoluta —con aquellas consecuencias excepcionales para las Monarquías medievales y la teoría de la soberanía que nació en los tiempos modernos del Renacimiento—, sino que, por encima de esto, se puso de manifiesto de una vez para siempre el fundamento primario democrático de todos y cualquier dominio político, que, independientemente de la forma que adopten en cada caso particular, buscarán siempre su legitimación en el traslado o delegación, esto es, en la aprobación de todo el pueblo (11).

2. No menos significativo para el mundo occidental fue el abandono, llevado a cabo por el Principado, de la función administrativa a través de *diletantes* y cargos honorarios (12), que era la forma usual en la República, y

(10) Vid. ULRICH VON LÜBTOW: *Das römische Volk*, Frankfurt/M., 1955, págs. 467 y siguientes, y notas 2.000 y sigs.

(11) Vid. CHARLES H. MCLLWAIN: *Constitutionalism Ancient and Modern*, Ithaca, N. Y., 1949, todo el capítulo III, págs. 41-68, especialmente págs. 52 y sigs.; EGON ZWEIG: *Die Lehre vom Pouvoir Constituant*, Tübingen, 1909, pág. 15.

(12) Sobre estos términos vid. MAX WEBER: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4.^a edición (de JOHANNES WINCKELMAN), Tübingen, 1956, págs. 547 y sigs. El concepto weberiano de *Honorationen* no se puede aplicar en todos sus pormenores a las clases dirigentes republicanas en Roma, pero es útil, en contraposición, a la burocracia profesional.

su transformación en una organización burocrática en la que un funcionariado profesionalmente preparado y apolítico se ocupaba de las tareas administrativas según las instrucciones imperiales y la propia rutina burocrática. Naturalmente, los romanos no han inventado la burocracia; ésta procede de las Monarquías orientales, sobre todo de las sociedades de Egipto y Mesopotamia, donde las necesidades naturales de una comunidad agrícola dependiendo de la administración y aprovechamiento de las aguas, hizo indispensable una organización y autoridades oficiales. Pero fue, no obstante, la Roma imperial, comenzando con Augusto, estimulada notablemente por el ejemplo de Egipto, la que reemplazó los órganos administrativos que cambiaban anualmente y, por lo tanto, eran forzosamente diletantes, por un cuerpo de funcionarios. Durante el Imperio fue, pues, la burocracia estatal —que se había visto inexorablemente centuplicada según la entonces ya efectiva *Ley de Parkinson*— la que gracias a su burocrática rutina oficial constituyó la única y efectiva suavización del absolutismo imperial.

3. El Estado de bienestar se había dado ya en tiempo de los faraones, donde las clases inferiores nunca pasaron hambre, pero todos, sin excepción, tuvieron que trabajar duramente. La República de Roma —en sí económicamente una sociedad de *laissez-faire*—, no tuvo una política social racional, pero, no obstante, después que el autoabastecimiento municipal en los mercados locales se vino abajo, se vio obligada a unas más amplias medidas sociales para poder prevenir el potencial descontento de las masas en los barrios más humildes de la metrópoli. Las reformas agrarias sirvieron a fines tanto demagógicos como caritativos. Uno de los momentos más importantes a este respecto es la actuación de los hermanos Gracos, apoyados por las masas, y que acabó sangrientamente por constituir una amenaza mortal para el monopolio del poder de la oligarquía aristocrática.

Sobre el trasfondo de la tradición política de bienestar de Roma, pudo el Imperio, con la ayuda de la burocracia totalmente desarrollada, implantar el primer Estado totalitario en Europa, que al menos se mantuvo y funcionó con éxito durante algún tiempo. Mientras que en el Egipto faraónico el Estado total seguía el dictado del Nilo, la intrincada red de mandatos y prohibiciones que cubría todo el Imperio universal romano, fue un medio para llegar a un completo control social, como no había sido alcanzado hasta entonces por ningún Estado.

4. En relación con esto es de señalar que la burocracia ya mostraba todos los rasgos que desde entonces la caracterizan como una forma de organización: la jerarquización en sus estructuras y en la relación de mandato y eje-

cución, la articulación, de lo que antes era una Administración bastante indiferenciada, en unos departamentos funcionales en el sentido de la moderna competencia técnica y material —ya en la época de Adriano se manifestaron brotes de lo que posteriormente sería una clasificación ministerial—, la titulación para la elevación de la *image* burocrática, los puestos de privilegios y la arrogancia estamental, entre otros puntos.

5. El que el Imperio romano se hundiese con el nacimiento y el auge del Cristianismo, no es, naturalmente, ningún éxito de los romanos, que a pesar de su tolerancia para los asuntos religiosos se opusieron hostilmente a las nuevas creencias, al considerarlas perjudiciales para el orden romano. Pero lo que tuvo una gran trascendencia para la sucesiva configuración del Estado y de la Sociedad fue la unión que se inició en el Imperio, bajo Constantino, entre el poder secular y el poder espiritual, o, concretamente, entre el *establishment* imperial y la Iglesia católica como religión del Estado. La alianza consolidada entonces se mantuvo incólume a lo largo de toda la historia de Occidente. Ni siquiera la Reforma causó perjuicio alguno a la Iglesia estatal. A través de la unión con la Iglesia obtuvieron las autoridades del mundo su justificación ideológica como otorgada por la Providencia divina. La unión del Estado y la Iglesia fue, hasta la Ilustración, el dato más decisivo del orden socio-estatal. Lo que se había iniciado con Constantino experimentó por vez primera una decisiva transformación con la separación, hecha por Jefferson, del Estado y la Iglesia —*wall of separation*—, que con el tiempo se extendió a todo el mundo occidental (13). En ningún otro terreno se han mantenido por tanto tiempo, y de forma tan inquebrantable, un pilar institucional romano, como en la unión de los poderes religiosos y estatales.

III. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL ORDEN ESTATAL ROMANO

Las últimas motivaciones del curso de la Historia nunca pueden averiguarse, pero en la visión histórica se ponen de manifiesto los siguientes principios fundamentales del orden estatal romano:

(13) El comienzo de la simbiosis entre Estado e Iglesia, bajo Constantino, es indiscutible. Pero es discutible cuando termina la llamada época constantiniana, y la cuestión de si dicha expresión es un mero tópico; vid. MICHAEL BERGER: *Das Ende des konstantinischen Zeitalters*, Zeitschrift für Politik, año 16.º (1969), págs. 261 y sigs., y el artículo de AXEL VON CAMPHAUSEN: «Konstantinisches Zeitalter», en *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart-Berlín, 1966, págs. 1134 y sigs. El fijar la fecha de separación con Jefferson es tan defendible como fijarla en la Revolución francesa o en 1918.

1. De la misma forma que los ingleses y, *mutatis mutandis* por motivos similares (14), los romanos no tuvieron nunca una Constitución escrita. A los antiguos les parecía antinatural y un contrasentido la racionalización del proceso político por medio de una rígida ordenación de normas, en lugar de la espontánea legislación popular; lo mismo que los británicos se oponen a una limitación de su creadora *common law*. Lo que se llama la Constitución romana, aquí también similar a la británica, tiene su fundamento en la sujeción a las reglas convencionales para las tareas públicas que se llamaban *mos o mores majorum* (15).

La regla convencional sirve como norma en tanto no sea abolida en un procedimiento legislativo legal, enmendado o —lo que ocurre frecuentemente— incumplido en un caso concreto.

2. Los romanos fueron conscientes, como ningún otro pueblo, de la esencia y el carácter demoníaco del poder. El poder, sublimado hasta la autoridad (*auctoritas*), fue una idea central de su existencia. Pero, igualmente, ningún otro pueblo ha sido tan consciente del peligro del abuso del poder, institucionalizando, a este respecto, medidas de seguridad.

Para ser aceptado y soportado, el ejercicio del poder se neutralizó, atribuyéndolo a diferentes órganos estatales o titulares del poder, diferentes personalmente (16).

Dentro de lo posible, se trató de evitar una concentración del poder en una sola autoridad, y donde esta concentración fue indispensable, como en las Dictaduras típicas de los Gobiernos de crisis, se limitó estrictamente su duración, de tal manera que transcurrido ese tiempo se hacía ilegal. Como técnicas para limitar el poder sirvieron los controles interórganos e intraórganos (17). Entre éstos hay que citar, sobre todo: la organización colegial de los magistrados gobernantes —cónsules, pretores, tribunos, censores— y la posibilidad de mutuos vetos entre miembros colegiales de igual rango, y de los órganos estatales superiores frente a los inferiores. Con estas técnicas se

(14) Ha sido hecha frecuentemente la comparación entre Roma y Gran Bretaña, vid. JULIUS HATSCHKE: *Britisches und römisches Weltreich, Eine sozialwissenschaftliche Parallele*, Munich-Berlín, 1921; bien es cierto que este trabajo se fija en la configuración del Imperio y no en los paralelos de las instituciones políticas internas, enfoque éste que siempre se impone.

(15) Vid. VON LÜBTOW, págs. 130 y sig., y CICERÓN: *De Republica*, 2, 1, 2.

(16) Sobre esta cuestión fundamental del Estado Constitucional, vid. LOEWENSTEIN I, páginas 32 y sigs.

(17) Sobre esta idea decisiva para la reciente Teoría Constitucional, vid. LOEWENSTEIN I, págs. 232 y sigs., págs. 252 y sigs., y *passim*.

trataba de impedir que un abuso del poder pudiese ocurrir antes de que se produjese.

Necesariamente, la colegialidad obligaba a los titulares del poder al consenso, y donde éste no podía ser realizado, al compromiso. Esta forma de auto-limitación del poder se mantuvo hasta en los años finales de la República, donde las acumulaciones y las posesiones de cargos quebraron el sistema.

También sirvió para controlar el poder, la anualidad estrictamente respetada de la posesión de los cargos, el *cursus honorum* (18), el requisito de una determinada edad para ser candidato a un cargo, y los plazos obligatorios para la reelección (19).

También, posteriormente, en el Imperio fue vigente la técnica de la colegialidad o aunque no directamente como medio para la limitación del ejercicio del poder, tal como apareció en las instituciones de la Regencia (desde Marco Aurelio) y, sobre todo, en la Tetraquia, bajo Diocleciano, y después de él (20).

Diocleciano y su compañero en el Imperio, Maximiliano, abdicaron después de veinte años de gobierno. En la relación entre el Emperador y su César se ha visto bien el primer acercamiento (21) histórico del ejercicio colegiado del Gobierno.

3. A la profunda necesidad de legalidad responde el *horror vacui*, tan arraigado en los romanos, es decir, la invencible aversión contra las paralizaciones o bloqueos constitucionales que ponían en peligro el transcurrir del proceso político (22).

Para evitar una amenazadora *impasse* constitucional, se empleó hasta en los últimos tiempos de la República, la honorable institución del interregno (*interrex*) (23), magistrados especiales encargados de tomar a su cargo la vota-

(18) Sobre eso, especialmente después de la regulación legal en la *lex Villia annalis* (180), vid. SIBER, pág. 187.

(19) Se conocen disposiciones similares en Hispanoamérica, con la prohibición de la reelección inmediata de los Presidentes, y en Estados Unidos con la prohibición formulada en el artículo XXII de las enmiendas, de ocupar más de dos veces el mandato presidencial.

(20) A. H. M. JONES: *The Decline of the Ancient World*, Nueva York, 1966, páginas 28 y sigs.; SIBER, págs. 81-82.

(21) No es necesaria una posible limitación pensando en la doble Monarquía existente bajo la Constitución ligúrica de Esparta, dada la inseguridad de todas las fechas y situaciones; vid. ARNOLD J. TOYNBEE: *Some Problems of Greek History*, Londres, 1969, págs. 239 y sigs.

(22) Vid. sobre esto fundamentalmente LOEWENSTEIN I, págs. 346 y sigs.

(23) Vid. THEODOR MOMMSEN: *Römisches Staatsrecht*, tomo I, 3.^a edición, Leip-

ción reglamentaria para el nombramiento de sucesores en el caso de una vacante prematura del Consulado (para los cargos electorales no había ni sustitutos ni segunda vuelta electoral). Pero, sobre todo, se utilizó, frecuentemente: hasta la segunda guerra púnica, la Dictadura constitucional, para la solución de crisis y situaciones de emergencia. De esta manera, posibilitando la toma de medidas excepcionales, se evitó que el Estado cayese en la equívoca zona de la ilegalidad. Más tarde el llamado *senatus consultum ultimum* (24), que en sus comienzos era de una legalidad sospechosa, se encargó de la función de regular las medidas de excepción.

4. Todo esto está íntimamente unido al hecho de que el acceso al poder político y al liderazgo de la nación pudiese ser exclusivamente alcanzados por medio del *cargo*, y el *cargo* se basaba exclusivamente en la elección popular, aunque ésta fuese habitualmente manipulada desde arriba. Sólo podían ser ascendidos a cónsules los que habían pasado antes por las jerarquías oficiales, y que se habían hecho acreedores a su promoción. Los intrusos no podían nunca llegar al poder. Los generales victoriosos, que gozaban de una gran popularidad, eran al mismo tiempo titulares civiles del poder, ya que sólo el cónsul, pretor o dictador dotado de *imperium* podía conducir las tropas. A los jefes militares, por lo tanto, les correspondía el poder político no como tales, sino como funcionarios civiles.

En esto se pone de manifiesto una vez más el importante paralelismo del Estado constitucional romano con el británico. También en Gran Bretaña puede llegar solamente al poder político quien está legitimado por un mandato parlamentario. Los intrusos demagógicos tienen allí tan pocas *chances* como en Roma. Inglaterra tuvo, no obstante, a John Wilkes, apoyado por las masas, pero tuvo que conseguir un escaño en el Parlamento para pretender ser tomado en serio. Ni en Roma ni en Gran Bretaña hubiesen sido posibles un Hitler o un Mussolini, sin la legitimación de un cargo o del mandato parlamentario. En toda la historia de la República no ha surgido un solo jefe político cuya cabeza no haya sido ungida con el óleo del *imperium* (25). Ningún capitán.

zig (1887) (reimpreso en Basilea, 1964), págs. 647 y sigs.; VON LÜBTOW, págs. 179 y siguientes, págs. 188 y sigs.; SIBER, pág. 138.

(24) Vid. *infra*, págs. 18 y sigs.

(25) Fue una excepción que puso de manifiesto la corrupción de la ortodoxia republicana, al caso de Pompeyo, que concedió la *lex Gabinia* (67) a un comandante del Ejército, sin asignarle al mismo tiempo, en su calidad de magistrado electo, acreditado además como funcionario y militar, una Provincia para su administración civil, ya que el poder militar y civil eran inseparables en Roma. La anomalía fue compensada al año siguiente, asignándole una Provincia; vid. VON LÜBTOW, págs. 373 y sigs.; SIBER, páginas 216 y sig.

victorioso, ni Escipión, ni Emiliano, pudieron alcanzar la Dictadura, y para la entrada en el sector desmilitarizado del *pomerium* (26), había que ser de nuevo persona particular sin legiones: por ello, César atravesando el Rubicón con sus tropas supuso una tremenda ruptura con una costumbre secular elevada a norma. También Wellington tuvo que esperar más de una década después de Waterloo, antes de ser nombrado primer ministro (1820-1830). Como en Inglaterra, también en Roma el poder civil tenía primacía en todo momento sobre el poder militar. El pueblo más marcial de la antigüedad tenía únicamente paisanos como generales, pero no toleraba que ningún general fuese gobernante, y Roma no tuvo jamás un Cromwell.

5. A través de la institución del *cursus honorum* se conseguía que los miembros de la nobleza que se consagraban a la carrera política adquiriesen a lo largo del ejercicio del cargo una intensiva formación política y administrativa. Ciertamente esto no hacía necesariamente de los jóvenes unos técnicos para el desempeño del cargo de ediles o pretores, pero les proporcionaba una oportunidad única de aprender y experimentar la política. Esto es comparable con el *Training* político-práctico de un joven aspirante británico a la carrera política como miembro del Parlamento, secretario privado o *junior* de un ministro, y, finalmente, ocupando un puesto ministerial antes de entrar en el Gabinete. Roma y Gran Bretaña muestran en este punto similitudes en la formación de las élites políticas (27).

Todos los cónsules romanos no fueron en forma alguna genios, como tampoco lo son todos los ministros ingleses, pero una gran nación necesita también personas mediocres, experimentadas y adiestradas. Exceptuando la Cámara de los Comunes inglesa y el Colegio Cardenalicio, el *cursus honorum* romano tiene muy pocas instituciones para la formación de élites que se le puedan comparar, y, desde luego, en todo caso es muy superior al «ocasional» grupo de amigos del Presidente en funciones de los Estados Unidos, o a la tradición (hasta 1918) de la carrera de funcionarios en Alemania (ambos son Estados no parlamentarios). A través de esta técnica se puede afirmar que verdaderos ineptos y testarudos no podían hacer mucho daño en virtud de las exigencias electorales y la corta duración del mandato.

A esto hay que añadir que el Senado —al cual a través de la *lectio electoral* eran incorporados los anteriores magistrados—, presentaba una inagotable reserva de talentos en la que se podía utilizar constantemente toda ex-

(26) Vid. sobre esto, detalladamente, VON LÜBTOW, págs. 319 y sigs.

(27) Vid. ARND MORTEL: *Lehrjahre für Minister*, suplemento para el semanario *Das Parlament*, núm. 12-67 (22 de marzo de 1967), págs. 11 y sigs.

perencia política y administrativa. A diferencia de los actuales Estados de partidos, en los que si un ministro no tiene éxito parlamentario se pierde definitivamente para la nación (como en el caso de Mendès-France), en Roma el antiguo titular de un prominente cargo podía siempre contar con su reincorporación en la política activa y, si este no era el caso, su experiencia era útil al Senado como corporación. Roma administró, pues, su capital político mucho más económicamente que pueden hacerlo los actuales Estados de partidos.

6. Todos estos puntos tienen un denominador común psicológico, que ayuda a explicar el éxito asombroso del orden estatal republicano-constitucional (y precisamente no democrático): el romano no era un caballero de principios, como es el alemán tradicional y con mayor razón el francés; en la política interna siempre estaba dispuesto al compromiso, y en vez de buscar su salvación en la agonía, como los griegos, la clase noble patricio-plebeya que había permanecido más o menos homogénea hasta el siglo II, estaba dispuesta, ante todo, a contentarse con medio pan si no podía conseguir uno entero. En el arte de la predisposición al acuerdo existe de nuevo un paralelo significativo con el carácter británico.

Debió de ser aquella predisposición la que garantizaba la marcha normal del proceso político de un Estado que no conocía la separación de poderes, y esto porque allí donde la libertad individual no es ningún valor colectivo (28), no se necesita una separación de poderes.

7. Finalmente, no debe ser pasado por alto que hasta un sistema de gobierno que ha conseguido resultados tan prácticos como el romano, no pudiese por menos de rendir su tributo al espíritu de una época todavía cercana a la Mitología. Las técnicas mágico-rituales, que terminaron en una legitimación del funcionamiento político por la divinidad, se mantuvieron hasta el fin de la República y aún hasta muy entrada la época de los Emperadores. Aquí hay que señalar el sorteo (*sortium*) (29) y las prácticas de augurios que sirvieron durante siglos a la aristocracia para dirigir las Asambleas populares (30) (re-

(28) Vid. infra, págs. 23 y sigs.

(29) Vid., sobre el particular, las profundas investigaciones de LILLY ROSS TAYLOR: *Roman Voting Assemblies*, Ann Arbor, 1968, págs. 70 y sigs., y 80 y sigs. Al lado de otros fines, el sorteo se utilizaba para determinar el turno de las tribus votantes en las elecciones en la Asamblea; la primera tribu (*principium*) era sorteada. Asimismo se sorteaban las diecisiete tribus que llevaban a cabo la elección de los Colegios (vid. SIBER, pág. 186), cuando se quiso sustituir la primitiva cooptación por la elección.

(30) Vid. LILLY ROSS TAYLOR: *Party Politics in the Age of Caesar*, University of California Press, cap. IV, págs. 76 y sigs.

cuérdese aquí la famosa «sonrisa de los augures»). Estas prácticas continuaron todavía en la época imperial, hasta que el cristianismo les puso fin. A pesar de todo hay que estar de acuerdo en que el Imperio romano fue el primero que implantó en el mundo un orden puramente racional sobre las irracionales ataduras de la comunidad humana de entonces (31).

IV. INSTITUCIONES Y TÉCNICAS DEL PROCESO POLÍTICO

En la historia constitucional de occidente, Roma es el mejor ejemplo de la más efectiva realización del principio de la limitación del poder a través de controles y pesos —*checks and balances*— incorporados en el proceso político. Cuando se recuerdan las dificultades de la práctica constitucional americana, donde el enfrentamiento entre el Presidente y el Congreso, o entre el Congreso y la Corte suprema está a la orden del día, debemos preguntarnos cómo pudo funcionar sin fricciones durante siglos un orden político en el que los titulares de los cargos podían obstaculizarse recíprocamente por medio de la colegialidad y del veto. Además, los cortos plazos en los cargos y las dificultades de la reelección tenían que ser un obstáculo en la necesaria familiarización con los deberes oficiales. Para explicar esto se puede recurrir a varios factores; en primer lugar a la falta de una separación de poderes, que es la fuente principal de todos los conflictos, pero también a elementos peculiares del orden romano, tales como el inculcado sentido del deber de los magistrados salidos de la nobleza, y la homogeneidad social de las capas dirigentes, que podían justificar patrióticamente sus intereses de clase con el interés general. Uno está aquí tentado de ver un paralelo con la ideología del capitalismo americano o cualquier otra forma de capitalismo, que está inclinado a identificar la prosperidad del complejo industrial o económico con el bienestar común.

En efecto, durante un absoluto y relativamente largo período de tiempo, las clases altas de la aristocracia entre las que se reclutaban los cargos oficiales —con excepción de un puñado de *homines novi* consulares, de familias que no eran de la nobleza— han suministrado un personal gubernamental apto y muy competente en sus tareas. Hasta la época del primer Principado había siempre suficientes aspirantes para los sesenta o setenta puestos de funcionarios que había que elegir anualmente. El cargo proporcionaba el más alto prestigio social, y una vez jefe jerárquico, junto a la posibilidad de llegar a ser

(31): WALTER STRICH: *Der irrationale Mensch*, Berlín, 1928, pág. 203.

gobernador de una provincia, también le proporcionaba ocasión de enriquecerse, lo que de otra forma sólo estaba al alcance de las órdenes ecuestres (y de los libertos).

No hay que imaginarse en absoluto a la Roma de la República tardía o del Imperio como un país pre-industrial en desarrollo. Prescindiendo totalmente de las propias decisiones políticas, que incumbían al Senado juntamente con los cónsules, la administración de enormes metrópolis con sus suburbios —y su correspondiente abastecimiento de servicios asistenciales vitales— y de las provincias prósperas (y en consiguiente comercio, administración financiera y los periódicos cambios de fortuna), supusieron unas tareas que sólo podían ser ejecutadas por gente preparada, que nunca faltaron gracias al *cursus honorum*. Y piénsese que entonces no había ni máquinas de escribir, ni teléfonos, ni telégrafos, ni mucho menos máquinas computadoras.

2. Otro tanto puede decirse de la técnica legislativa. La Asamblea popular se veía enfrentada con unas tareas mucho más difíciles que las que se le planteaban a la *Ekklesia* en las *polis* griegas. En Atenas, la ciudad más populosa de Grecia, no tomaban parte, por regla general, en las Asambleas más de mil o dos mil ciudadanos (32); en Roma, por el contrario, las elecciones para los más importantes cargos patricios, efectuadas por los comicios de las centurias, se llevaban a cabo por una masa de electores que, a pesar de la gran abstención de votos (33) debería de alcanzar al menos una cifra de cinco números (34).

Parece que se puede aceptar desde ahora como seguro (35), que ya en los comicios de tribus del siglo I la votación en las elecciones se llevaba a cabo simultáneamente por todos los presentes —y no por las tribus aisladas—,

(32) JEAN GAUDEMET: *Institutions de l'Antiquité*, París, 1967, pág. 163.

(33) Vid., al respecto, GAUDEMET, págs. 326 y sigs.

(34) Se debe seguir dudando, por experiencia general, a pesar de la descripción seductora de MISS TAYLOR en su libro *Party Politics*, cap. III, págs. 50 y sigs., que los electores forasteros que vivían lejos de Roma se hubiesen desplazado *en masse* para la votación, viaje siempre cansado y costoso. Seguramente fue un caso excepcional la vuelta del exilio de Cicerón por los comicios de las Centurias (58), y su afirmación (en *Pisenium* 3, vid. TAYLOR, notas 47 y 71 en págs. 205 y 207), de que *cuncta Italia* estaba allí reunida, no está exenta de fanfarronería. En este contexto es también digno de mención el que Augusto (según Suetonio: *Augusto*, 46) otorgase el derecho de ausencia electoral a los miembros de los concejos (*decuriones*) de las colonias de ciudadanos (vid. SIBER, 340, KUNKEL, pág. 59, nota 2), este derecho podía ser ejercido por medio de tablillas electorales, que eran transportadas a Roma selladas por el Correo Imperial. El desenlace y lo que realmente ocurrió es desconocido.

(35) Vid. LILLY ROSS TAYLOR: *Roman Voting Assemblies*, págs. 59 y sigs.

como era el caso en las propuestas legislativas. Ya sólo la ejecución espacial de la votación ofrecía considerables dificultades técnicas (36), suponiendo, por otra parte, una considerable capacidad organizativa la preparación, señales, entrega y escrutinio de las tablillas de votos. En grandes líneas se puede decir que la técnica electoral romana fue muy superior a aquella de Gran Bretaña antes de la primera Reforma, que se realizaba sobre la tribuna de madera (*hustings*), erigida para esta ocasión, por medio de votaciones verbales, bajo chorros de aguardiente, y el desorden general. También la realización del sorteo oficial exigía una impecable fijación de las reglas de juego que hacían al caso.

Prescindiendo de esto hay que señalar que los comicios políticos fueron privados de poder, y la democracia directa no fue más que una fachada rutinaria tras de la que se ocultaba el control del poder por las clases nobles gobernantes; y a menudo ni siquiera se ocultaba, porque el ilimitado poder de los presidentes aristocráticos y su arbitraria manipulación de las funciones auspicias se hacían a menudo evidentes.

La Teoría General del Estado no tiene un mejor ejemplo del contraste entre Derecho y realidad constitucionales que la Asamblea popular de Roma. En los comicios centuriales, el timocrático Derecho electoral conseguía que las centurias de los ciudadanos acomodados, inscritos en la primera clase, decidiese siempre conjuntamente con las centurias de los caballeros plutocráticos que votaban aparte, porque la decisión sobre el resultado electoral o sobre un proyecto de ley, dependía de la mayoría del cuerpo de electores y no de la mayoría de los ciudadanos votantes. La masa de las personas con derecho al voto, concentrados desde la clase segunda hasta la quinta, eran, por lo general, tan poco importantes para el resultado final, que no necesitaban ni entregar sus votos, y por ello, si la minoría numérica de las personas acaudaladas de las centurias superiores habían dado su veredicto, el asunto se daba por resuelto (37).

(36) Vid. TAYLOR: *Voting Assemblies*, págs. 188-89.

(37) Esta técnica no es totalmente desconocida en nuestros días. El tristemente famoso «derecho electoral de tres clases», en Prusia (después de la ley electoral de 1849), fue abolido finalmente en 1918. En los Estados Unidos fue votado hasta época reciente en las legislaturas del Estado de Georgia, según las entidades territoriales (*counties*), hasta que la Supreme Court puso fin a este aquelarre (GRAY v. DANDER, 372 U. S. 368 (1963)). En las convenciones democráticas de partidos, que elegían a los candidatos a la Presidencia se efectuaba la elección hasta 1968 según lo que ordenaban las delegaciones de los Estados, en vez de la suma total de los delegados. Y algo parecido existe aún hoy día en la propia Constitución de los Estados Unidos (enmienda XII): En caso de que ningún candidato obtenga la mayoría de votos del Electorado, se efectúa la

El hecho es que las clases altas aristocrático-plutocráticas se llevaban siempre al gato al agua.

En las Asambleas de tributos, que eran en sí más democráticas, ya que el derecho de voto no dependía de una cualificación financiera, sucedía lo mismo: sólo estaban facultados para votar los treinta y cinco distritos (*Tribus*), decidiendo una mayoría de los mismos, y, por lo tanto, no la mayoría de los votos emitidos. Nuevamente el cuerpo electoral en su totalidad quedaba burlado: La cifra de los ciudadanos inscritos en los cuatro distritos municipales superaba no sólo al cuerpo electoral de cualquiera de los treinta y un distritos rurales despoblados por el éxodo y la situación de los campesinos, sino al conjunto de los distritos electorales rurales en su totalidad. Pero la decisión siempre era tomada por la mayoría del cuerpo electoral (*tribus*), y como los ciudadanos de los distritos rurales eran preponderantemente conservadores, la gran mayoría de electores de la ciudad no tenían nada que hacer. Salvo en esto, la voluntad del pueblo no podía enfrentarse a la política dirigida por los poderosos en las Asambleas de tributo, cuyos plebiscitos eran las más importantes fuentes legislativas al final de la República.

Pero a esto hay que añadir que la Asamblea popular estaba limitada a votar sobre candidatos y proyectos oficiales.

No había, por lo tanto, ningún debate ni ninguna propuesta *aus der Mitte der Versammlung* (por parte de la Asamblea), proposición de ley, para decirlo en el lenguaje de la ley Fundamental de Bonn (38).

La legislación era, pues, estrictamente, un acto de refrendo, en el que la Asamblea popular solamente podía decir «Sí» o «No» a los proyectos oficiales, que no podían ser enmendados ni cabía presentar contra-propuestas. Aunque existían instrucciones para una publicidad previa, y también suficientes posibilidades de discusión en las que las propias votaciones eran precedidas por unas Asambleas (*contiones*) sin procedimiento, estaban los ciudadanos en cierto modo desamparados frente a los técnicos proyectos de ley frecuentemente complicados, y por lo tanto, podían ser manejados fácilmente desde arriba. Por otro lado, con este sistema que excluía toda posibilidad de iniciativa y enmienda, se garantizaba una formulación de las propuestas técnicamente intachable. En este contexto se debe, por lo tanto, insistir que la legis-

elección por la Cámara de Representantes, entre diversos aspirantes, con lo cual deciden la mayoría de los Estados y no la mayoría de los representantes.

(38) Ya que en la *ekklesia* griega se discutía libremente, había que procurar que los anfiteatros donde se celebraban las Asambleas tuviesen una buena acústica, en lo cual eran maestros los griegos. En Roma, la mayoría de las veces la Asamblea sólo se ocupaba de asuntos concretos ya determinados anteriormente, así que no había necesidad de una buena acústica.

lación popular romana tenía un carácter puramente de refrendo, y en modo alguno «parlamentario». La resolución de los comicios daba a la legislación el sello oficial de *lex*, pero la Asamblea popular poco tenía que ver con el «Cómo» y el «Por qué» de la legislación. Contemplado históricamente, la manipulación de la democracia directa por los antiguos no tiene gran significación para la Teoría del Estado contemporánea, y tampoco pueden apoyarse en la praxis antigua los usuales tópicos de nuestros días sobre la «inestabilidad del pueblo». Los problemas técnicos de la votación de masas están hoy totalmente resueltos, ya que los electores van a las urnas locales, y las instalaciones electrónicas se ocupan de una rápida y correcta tabulación de los resultados, cosas estas que en Roma sólo podían ser vencidas a través de una trabajosa organización del procedimiento de votación. La reflexión actual sobre la democracia directa se plantea el problema de si el electorado está intelectualmente preparado para esta tarea, y, sobre todo, de qué papel juegan ahí los partidos políticos y las demás posibilidades de información. Todo esto no preocupó en absoluto a las autoridades en Roma.

3. Otro era el procedimiento en las elecciones para funcionarios llevadas a cabo por las Asambleas. Esto se hacía a escala moderna, aunque naturalmente faltaban las actuales posibilidades de propaganda. Los candidatos, vestidos con una toga blanca (*candida*) —de ahí el nombre—, tenían que dedicarse como hoy día a conseguir votos. El acto de concurrir a la elección se llamaba *ambitus*. La proyección hacia el electorado no se realizaba únicamente a través de esfuerzos verbales (*canvassing*), como todavía hoy es frecuente en Gran Bretaña, sino también con influencias masivas por medio de la compra de votos y de la intimidación, que recuerda totalmente a la situación anterior a la primera Reform bill inglesa, descrita por Dickens o pintada por Hogarth. Es significativo que en el transcurso del tiempo, hasta muy entrado el período de Augusto, fue necesario promulgar leyes contra las prácticas electorales ilícitas e ilegales (*corrupt and illegal practices*), que según se dice eran al menos quince, de lo que podemos sacar buenas conclusiones sobre su eficacia. La situación en Gran Bretaña hasta la implantación de la votación secreta (*Ballot Act*) (1872) y hasta el *Corrupt and Illegal Practices Act* (1883) no fue mucho mejor (39).

En la manipulación de la propaganda electoral tampoco se ha cambiado mucho proporcionalmente hasta la introducción de los medios electrónicos,

(39) Vid. KARL LOEWENSTEIN: *Staatsrecht und Staatpraxis vom Grossbritannien*, Berlín-Heidelberg-Nueva York, 1967, págs. 192 y sigs.

donde el candidato aparece en la pantalla en lugar de presentarse a sus electores en la calle. ¡Ah! Sin embargo: Faltaban los partidos políticos que abogasen por sus candidatos (40).

4. El Senado romano representa la primera gran corporación que constituyó un procedimiento apropiado para la consulta y resolución (41).

Con sus trescientos miembros —la cifra completa se constituía sólo directamente después de las *lectio censoriales*—, el Senado romano fijó de una vez para siempre la cifra óptima para una Asamblea de este tipo. La mayoría de los Parlamentos actuales son demasiado numerosos para sus fines de trabajo, olvidándose ya de la Asamblea Nacional francesa de 1789, con más de dos mil delegados, y al Soviet Supremo de la URSS, con unos mil quinientos. Antes de Roma, nunca se habían dado reglamentos para las asambleas ni siquiera en la *Ekklesia* griega, y, por ello, es de señalar que muchas de las reglas posteriores del funcionamiento parlamentario fueron anticipadas en el senado romano, por ejemplo: la dirección de los debates, el *quorum* necesario para discutir y resolver, las citaciones, la función del Presidente, la policía para las sesiones, la presentación de propuestas, la presentación de solicitudes, el turno de los oradores, las interpelaciones y votaciones, el protocolo y registro oficial de los acuerdos tomados, y la garantía documental y de archivos para los acontecimientos del Senado.

En épocas posteriores, las corporaciones electorales de la Iglesia (Ordenes y Capítulos) (42) aportaron mejoras en las técnicas de votación. Pero no se han modificado mucho desde entonces las reglas del procedimiento desarrolladas por el Senado para la obtención de acuerdos válidos en las asambleas. El prestigio del Senado romano durante siglos ha tenido uno de sus más firmes fundamentos en la dignidad de sus formas de procedimiento.

5. Finalmente, Roma estableció una regulación de los Gobiernos de crisis y de estado de excepción, que ha sido ejemplar para las épocas posteriores (43).

La institución de la dictadura constitucional como un órgano válido y le-

(40) Vid. infra, págs. 24 y sigs.

(41) A la decisiva exposición de MOMMSEN: *Staatsrecht*, III, págs. 905-1021 («Reglamentos del Senado»), no se ha añadido mucho desde entonces; vid. también SIBER, páginas 240 y sigs.

(42) Vid., al respecto, el eminente especialista LEON MOULIN: «Les origines religieuses des techniques électorales délibératives», *Revue Internationale l'Histoire politique et Constitutionnelle* (N. S.), núm. 10 (1953), págs. 106 y sigs., y algunas de sus aportaciones citadas en LOEWENSTEIN, I, pág. 59, nota 13.

(43) Vid., en general, LOEWENSTEIN, I, págs. 284 y sigs.

gítimo en un orden constitucional, no tiene ningún parangón en la historia de la idea de Gobierno: El cónsul, nombraba con la aprobación del Senado a una personalidad a la que se le confiaba por un tiempo máximo de seis meses todo el poder estatal, con primacía sobre todos los demás titulares del poder. En un período de tiempo hasta poco después de la segunda Guerra Púnica, llegó a aplicarse alrededor de noventa veces (44), ya que esta organización servía no solamente para los estados de excepción propiamente dichos, sino también para solucionar ciertas paralizaciones constitucionales, por ejemplo, cuando no había ningún alto magistrado disponible para derribar el cerco sagrado en el muro del templo (45).

El *senatus consultum de defendenda republica* («ultimum») (46), nacido como sustituto de la Dictadura constitucional, al final del siglo II, encargaba a los cónsules como supremas autoridades ejecutivas, de tomar todas las medidas que considerasen apropiadas y necesarias para dominar un estado de excepción, con la famosa fórmula «videant» (o *darent operam*) *consules ne quid detrimenti capiat respública*. Al principio el procedimiento fue, ciertamente, anticonstitucional (47), pero posteriormente la autorización se otorgó una docena de veces hasta el final de la República.

Se puede considerar que esto supuso la primera institucionalización normativa de las «leyes de autorización» (*Ermächtigungsgesetz*), fenómeno este que en la moderna Teoría del Estado ha encontrado su legítimo lugar bajo la designación de *pleins pouvoirs*, en todos los Estados constitucionales (48).

El significado de esta institución es haber fijado de una vez por todas el marco de una praxis reconocida en general como «constitucionalmente

(44) Vid. recopilación de los casos demostrables en FRITZ BANDEL: *Die römische Diktatur*, Breslau, 1910.

(45) Entre la inagotable bibliografía, es preferible el tratado de ULRICH VON LÜBTOW: «Die Diktatur», en *Der Staatsnotstand*, editado por Otto Suhr Institut, Berlín, 1956, págs. 21 y sigs.

(46) Vid. SIBER, pág. 246; VON LÜBTOW: *Das römische Volk*, págs. 226 y siguientes; vid. también H. H. SCULLARD: *From the Gracchi to Nero*, Nueva York, 1958, páginas 38, 44, 112 y sigs., y 388. La interpretación fundamental es Hugh Last, *Cambridge Ancient History*, IX, 85 y sigs.

(47) Es irrefutable, hasta ahora a pesar de las últimas justificaciones, MOMMSEN: *Staatsrecht III*, 1942, y del mismo autor, *Römisches Strafrecht*, Leipzig, 1899, pág. 257.

(48) Vid. en general, sobre el particular, LOEWENSTEIN, I, págs. 276 y sigs. M. DUVERGER: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París, 1955, págs. 442 y sigs., 529 y sigs. Amplio material de Derecho comparado sobre leyes de autorización en el Estado Constitucional (para la situación anterior a la segunda guerra mundial) en KARL LOEWENSTEIN: «Das Gleichgewicht zwischen Legislative und Executive», en *Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung*, Darmstadt, 1969, págs. 255 y sigs.

acorde» (*Verfassungskonform*), ya sea para implantar de forma generalizada el estado de excepción (49) o bien conceder temporalmente, o por tiempo ilimitado al poder ejecutivo la completa —o para determinadas materias— facultad normativa. Lo que ha ocurrido con esta institución en los gobiernos autoritarios está aún en el recuerdo de todos (50).

V. ANTICIPOS DEL DERECHO ESTATAL «USUS MODERNUS»

En la escena romana aparecen una serie de *premières* mundiales del Derecho estatal. Es bien cierto que carecieron de un efecto directo y duradero, pero en esta visión general no deben pasarse por alto, ya que se anticiparon a técnicas e instituciones posteriormente desarrolladas.

1. Aquí habría que pensar, en primer lugar, en los intentos de una elección previa (*destinatio*), iniciados por Augusto y Tiberio, para obtener en la elección de los altos cargos por la Asamblea centural, una selección de candidatos cualitativamente mejor. Un número determinado de grupos electorales (Centurias), formados por miembros del Senado y personas de la nobleza, debían hacer una selección previa entre los aspirantes para el cargo de cónsul o pretor, a menudo para dar al más digno de entre ellos una recomendación de peso para la elección posterior por la Asamblea general.

Aparentemente, la *destinatio* debía reemplazar a la *centuria praerogativa* (51) ejercida hasta entonces usualmente por medio del sorteo en la primera votación. No se puede determinar cuál fue el efecto ni cuánto duró esta mejora del procedimiento (52). Como ya es sabido, la elección previa es

(49) Otros términos son el estado de sitio, *état de siège*, o en Hispanoamérica, *estado de asamblea* o *sitio*. Para Hispanoamérica y los Estados Unidos, vid. la extensa descripción (hasta después de la segunda guerra mundial) en *Legislación para defensa política de las Repúblicas Americanas*, Montevideo, 1947, I, págs. 82 y sigs. En España (ley Orden Público 25 y sigs., estado de excepción).

(50) La ley de autorización de 24 de marzo de 1933 —prorrogada por veces por el Reichstag y, finalmente, por el Führer solo—, constituyó el fundamento «legal» del Régimen hasta su amargo fin.

(51) Vid., detalladamente, TAYLOR: *Voting Assemblies*, págs. 91 y sigs.; VON LÜBTOW, pág. 82.

(52) Los conocimientos actuales sobre estas innovaciones se fundan en la llamada *tabula Hebana*, una inscripción descubierta en 1947; vid. TAYLOR: *Voting Assemblies*, páginas 159 y sigs. (ahí también el texto latino y más bibliografía); vid. también KUNKEL, pág. 5, nota 3, y SIBER, págs. 351-52.

un componente esencial del proceso electoral americano, en la Federación y en los Estados (53), y es sugerida en ocasiones en otros países, entre ellos la República Federal Alemana (54).

2. En la práctica americana es también usual la llamada *rider* (legislative). Bajo esto se entiende una situación en la que a una propuesta en el Congreso se le une o «monta» —de ahí la expresión— una propuesta que objetivamente no le corresponde, y que sola no hubiese tenido ninguna posibilidad de ser aceptada, pero como parte integrante de una ley, que por razones políticas evidentes no puede ser rechazada (como, por ejemplo, una ley financiera), debe ser aprobada. Nada se ha podido hacer en América contra este abuso, ya que el Presidente sólo puede vetar una ley en su totalidad, pero no determinadas disposiciones de ella (55).

La situación —la expresión latina era *legislatio por saturam*— era bien conocida por los romanos, tan avezados en política, y es un hecho que esta praxis parece haber sido muy frecuente; así se supone que en una importante legislación constitucional (año 367) se unieron diversas propuestas —como el aligeramiento de deudas, disposición sobre territorio estatal (*ager publicus*), y el acceso de los plebeyos al cargo consular—, para hacer posible la aceptación de todo el proyecto.

Esto significó, naturalmente, una perversión del procedimiento jurídico, ya que no se votaba objetivamente cada propuesta por separado, sino todas colectivamente. Una *lex Caecilia Didia*, publicada en tiempos de una política legislativa demagógica, prohibió esta praxis. Y cuando más tarde el tribuno del pueblo M. Livius Drusus (el Joven), presentó a los comicios de las tribus la heterogénea combinación de una ley agraria —subvenciones de cereales a las clases modestas—, y la restitución a los Senadores de la calidad de miembros en los bancos del Jurado (o sea, el hueso del perro), el Senado, como «defensor de la Constitución» (*Hüter der Verfassung*), se vio obligado necesariamente a declarar todo este conjunto anticonstitucional (56).

(53) KARL LOEWENSTEIN: *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten*, Berlín-Göttingen-Heidelberg (en lo sucesivo, citado como LOEWENSTEIN, II), páginas 171 y sigs.

(54) Vid. JAMES H. COHEN: *Political Candidate Nominations*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, N. F. 18 (1969), págs. 526 y sigs.

(55) Vid. LOEWENSTEIN, II, págs. 372 y sigs., 347. Completamente actual. Ley Mills. A. G. A.

(56) SIBER, págs. 169, nota 3, y 233.

3. En el Senado no existía ninguna limitación para la duración de los discursos. Hubiese sido, por lo tanto, un milagro, si los romanos no hubiesen conocido de alguna manera la praxis de las obstrucciones parlamentarias, para retrasar o hacer fracasar una votación por causa de discursos interminables, costumbre esta que es conocida y tristemente famosa en el Senado americano con el nombre de *filibuster*. El reglamento interior del Senado dificulta de tal manera la limitación del tiempo de los discursos, que aún no ha podido ser remediado este abuso (57).

Ya que las sesiones del Senado debían finalizar a la puesta del sol, y no era viable un aplazamiento para la próxima sesión de las propuestas pendientes, el orador premioso obstaculizaba con pleno éxito. En una ocasión, un cónsul conducido hasta la Presidencia, cuyo nombre era Cayo Julio César, se enojó tanto con esta práctica que hizo conducir a prisión al senador de tanta labia M. Porcio Cato (58), con el inesperado resultado de que el Senado, hecho a su *imagen*, se solidarizó con el delincuente y no tuvo otro remedio que ponerlo en libertad.

El Imperio llegó a conocer la moderna institución del *ombudsman* en la figura del *defensor plebis* o *civitatis*, una instancia que prestaba protección y posiblemente ayuda a los que el poder —Estado, Municipalidad, grandes latifundistas—, oprimía de forma arbitraria (59). Según fue implantado por el Emperador Valentiniano, primero en Iliria y después en otras partes, el defensor representaba la protección de la gente inferior en contra de los mejores, pero, como era de esperar en una época caótica de anarquía y violencia, sus tareas se vieron muy limitadas. Con el tiempo se transformó en un aliado de las clases a las que debía hacer frente. Solamente la Iglesia, por medio de los obispos, se ocupó y realizó esta función y obtuvo un cierto éxito.

5. En contraposición a esas anticipaciones ocasionales de instituciones de épocas posteriores, hay que señalar la praxis de duraderos efectos, iniciada por Trajano, de utilizar en la Administración a juristas preparados. Nunca se valorará excesivamente la importancia histórica de esta simbiosis del estamento de juristas y el funcionariado gubernamental. Hasta entonces en el mundo antiguo la mayor parte de los militares y confidentes o favoritos de los gobernantes habían sido los titulares de los cargos gubernamentales y administrativos, y tampoco en las *polis* griegas jugó papel alguno la formación profesional, excepto para militares y técnicos. Pero en el siglo II d. C., se inició en

(57) Vid. LOEWENSTEIN, II, pág. 213.

(58) SIBER, pág. 251.

(59) Vid. al respecto, GAUDEMET, pág. 764; KUNKEL, pág. 135, nota 1.

Roma con el nombramiento de juristas especializados, primero para el Consejo Imperial (*consilium principis*) (60) y después, en mayores proporciones desde Adriano, para los puestos dirigentes de la burocracia estatal (61). Sin que este tema pueda ser aquí tratado con más detenimiento, se puede hacer constar que, sirviéndose de Bizancio como medio de transmisión, los juristas se han instaurado como funcionarios gubernamentales administrativos en todo el mundo occidental, a diferencia de esa élite, formada literariamente, de los Mandarines de Asia Oriental (62).

El posterior Estado nacional utilizó preferentemente a los juristas formados en las Universidades, como funcionarios reales, ya que el Derecho romano demostró ser el instrumento más apropiado de la Administración centralista. Esta praxis están aún hoy vigente, si bien con ciertas quiebras en algunos Estados que se guían por el Derecho romano, mientras que en el ámbito de la *common law* de los países anglosajones, está mucho menos marcado el predominio estamental de los juristas. Los juristas son bien recibidos en los altos puestos del *civil service* británico, pero en absoluto han llegado aún a dominar, y siguen siendo preferidos los «generalistas», gente con formación general (63).

VI. DEFECTOS Y DEBILIDADES DE LA CONTRIBUCIÓN ROMANA A LA TEORÍA ESTATAL

Donde hay mucha luz, hay también mucha sombra. La actual Teoría del Estado no puede por menos de descubrir en el proceso político romano defectos y lagunas, que representan un claro contrapeso frente a sus notables méritos. Esto no es de extrañar, ya que al fin y al cabo el *homo politicus* ha podido, durante dos siglos, aprender algo.

1. En primer lugar, brillan por su ausencia los derechos fundamentales humanos individuales y colectivos. Los romanos no conocían ningún derecho en contra del Estado, y como todo hombre antiguo en general, buscaban, ante todo, su realización en el marco y al servicio del Estado. La libertad (*libertas*) no era para ellos un postulado abstracto, sino la correlación de la *auctoritas*,

(60) Vid. al respecto, KUNKEL, págs. 108 y 127.

(61) Cfr. KUNKEL: *Herkunft und soziale Stellung der römische Juristen*, Weimar, 1951.

(62) Vid. ETIENN BALASZ: *Chinese Civilization and Bureaucracy*, New Haven, 1954.

(63) Vid. KARL LOEWENSTEIN: *Staatsrecht und Staatspolitik vom Grossbritannien*, Berlín-Heidelberg, Nueva York, 1967, págs. 464 y sigs.

el dominio legítimo de sus magistrados y empleados. La libertad se manifestaba como una autodisciplina que frecuentemente se concebía como subordinada y no en contraposición a los asuntos públicos (64).

El Estado era un amo estricto, que exigía una obediencia absoluta y una fidelidad ciega, que también le debía ser ofrecida por los ciudadanos. No está en contradicción con esta afirmación el hecho de que los ciudadanos romanos gozasen en su vida privada de una libertad que podrían envidiar muchos pueblos de nuestro autoritario presente: No podían ser detenidos ni llevados ante un Tribunal arbitrariamente; su propiedad está asegurada; su libertad de conciencia era ilimitada. El clima de la República era favorable para la libertad de opinión; en su falta de respeto hacia los poderosos, Cátulo dejaba atrás a Aretino o a Voltaire.

La *libertas* se concebía colectivamente, es decir, como el no sometimiento a ningún poder extraño, y estaba más cerca de la esfera de la soberanía del Derecho internacional público, que de la garantía de una esfera privada protegida de las intervenciones estatales. Hasta el descubrimiento de los derechos de ciudadanía individuales en las ciudades del medievo, pero probablemente no antes de la Revolución protestante contra el catolicismo totalitario, tuvo que pasar todavía un siglo (65).

2. Naturalmente, esto estaba estrechamente ligado con el hecho de que a lo largo de medio siglo no se formó ninguna oposición en la República contra el estamento nobiliario. El *establishment* permaneció incólume porque consiguió encasillar y aislar a los destinatarios del poder en las Asambleas populares, que carecían de poder. Al demagogo, por otro lado, se le cerró el acceso al poder, quedando domesticado, como fue expuesto, en virtud del sistema jerárquico de cargos.

La oposición en el Imperio se mantuvo, aun bajo los así llamados Emperadores buenos, dentro de estrechos límites, no disponiendo de ningún medio de poder y ningún apoyo de las masas (66).

Donde no existe una ideología de la libertad, no puede existir tampoco una oposición determinada ideológicamente.

(64) Vid. VON LÜBTOW, págs. 236 y sigs.

(65) Vid. GERHARD OESTERICH: *Geschichte der Menschen- und Grundfreiheiten im Unniss*, Berlín, 1968, págs. 25 y sigs., 32 y sigs.

(66) Este es el resultado de la brillante exposición de RAMSAY MACMULLAN: *Enemies of the Roman Order*, Cambridge, 1966. Había en el Imperio Romano enemistad, desasosiego y una continua alienación tanto de los intelectuales como de las masas, pero no existía una oposición organizada.

3. Por lo tanto, habría que decir que la ideología de la soberanía del pueblo, que sirve a la actual Teoría del Estado como primer fundamento de la legitimidad de cualquier dominio, no era más que una cómoda ficción, esto suponiendo que los romanos se hubiesen planteado este problema. Todas las funciones estatales: decisión, ejecución y control político, estaban en manos del Senado y de los magistrados, cuyo personal procedía casi exclusivamente de la nobleza y de la plutocracia a ella unida. Nunca, pues, se insistirá demasiado en que Roma tenía la forma de Estado de una República, pero su tipo de Gobierno no era ninguna democracia (67).

En una palabra, no cabe hablar de una soberanía popular en Roma, como se quiso pensar el siglo XIX, sin excluir a Mommsen; el pueblo era única y exclusivamente unos manipulados destinatarios del poder, y nunca auténticos detentadores de él, y en un enfoque realista, ni aun en Polibio cabe hablar de un sincretismo de elementos aristocráticos y democráticos. Naturalmente, no habría en sí nada que objetar contra una República no democrática, suponiendo que funcionase constitucionalmente como un Estado de Derecho; justamente para el Federalista esta fue la forma ideal de Gobierno. Pero para la actual Teoría General del Estado este tipo político es, en el mejor de los casos, una transición, cuando no una aparición del pasado, y en la escala de valores de las formas de Gobierno aparece en penumbra y discutida.

4. Puesto que no había partidos políticos propiamente dichos, Roma hubiese encontrado la aprobación del Federalista (68), de acuerdo con su forma ideal de República.

La Teoría del Estado contemporánea considera imprescindibles a los partidos políticos en una República que merezca el nombre de tal. Hay que subrayar que depende íntimamente del carácter del proceso político romano el hecho de que no pudiesen desarrollarse partidos políticos, que en principio son perfectamente posibles en una República constitucional. La política cristalizó en Roma en personalidades dirigentes —políticos o militares de procedencia noble—, y no en programas o ideas políticas. Las votaciones en las elecciones y propuestas de leyes eran decididas a menudo por la clientela de las casas patricias más influyentes, entre los que se podían encontrar también los veteranos convocados para esta ocasión. Aquí podrían haber tenido su origen los partidos personalistas, como es el caso hoy a menudo en Hispanoamérica. Pero tampoco esto es exacto; y en el último siglo de la República,

(67) Vid. GAUDEMET, págs. 328 y sigs.; VON LÜBTOW, págs. 238 y sigs.

(68) Vid. MADISON en núm. 10, Home Library Foundation. Edición, págs. 53 y siguientes.

aproximadamente desde el asunto de los Gracos, cuando el consenso nacional se vio resquebrajado, aparecieron los popularistas y los potentados (69).

Esas etiquetas no eran la marca de auténticos partidos políticos, sino de facciones de la nobleza que luchaban entre sí por el poder y el botín, pero para las cuales los súbditos eran sólo carne de cañón. Estas facciones eran —como se diría acertadamente en el siglo XIX— «agrupaciones», pero no auténticos partidos en el sentido de la actual Teoría del Estado, ésta exige —más allá del clásico concepto de partido de Burke (71): grupo pluralista para la consecución de un fin común— determinados requisitos para que el grupo se constituya en verdadero partido, entre los que cabe enumerar: junto al programa o ideología común, una base en las masas del electorado que participe en la formación de la voluntad estatal, así como una eficaz organización que esté en situación de cuidar los fines del partido fuera de las propias elecciones.

Nada semejante a estos requisitos se encuentra en lo que podían considerarse partidos al final de la República, que no eran sino débiles asociaciones dentro del estamento nobiliario dominante, con personal cambiante, parecido a las camarillas de la nobleza de los Whigs y los Tories a finales del siglo XVII y en el XVIII. Tampoco los dirigentes populares como César, Craso, y algunas veces Pompeyo, tuvieron nada que ver con el pueblo, aunque su política favorecía a las masas si es que convenía a sus fines.

5. Finalmente y quizás lo más importante: el pueblo, por excelencia dominador del mundo antiguo, con más experiencia y dote política, no alcanzó nunca la concepción de unas instituciones representativas o de una forma de organización federalista. Sin representación y sin articulación federal no es posible, en un Estado de vastos territorios, un sentimiento de comunidad entre los destinatarios del poder, el pueblo y los titulares del poder, su Gobierno, y difícilmente cabe integrar en un Estado eficaz, territorios geográficamente distantes. Es un hecho que en la Antigüedad no se dieron ni instituciones representativas ni federales (72). Roma fue desde el principio un Estado ciudad, y así permaneció al irse extendiendo *urbs* y *orbs* (73).

(69) Vid. TAYLOR: *Party Politics*, págs. 118 y sigs.; VON LÜBTOW, pág. 334 y siguientes; KUNKEL, págs. 53 y sigs., 114 y sigs., 124 y sigs.

(70) Vid. HEINRICH WACHSMUTH: *Geschichte der Partheiungen alter und in neuerer Zeit*, Braunschweig, 1853-1857.

(71) Vid. su discurso a los electores en Bristol, de 1771, Works, Boston, 1838, II, 12 y sigs.

(72) Lo que dice J. A. O. PARSEN sobre la existencia de organizaciones representativas, en su obra. *Representative Government in Greek and Roman History*, Berkeley-

Es muy sugerente imaginarse qué consecuencias habría tenido para el Imperio y para el mundo la creación de un Parlamento constituido por las Provincias y por Roma; o que las Provincias hubiesen podido tomar parte en el Gobierno y la Administración por medio de instituciones federales. Esto no hubiese tenido que tener necesariamente un planteamiento racional, ya que un pueblo de una inteligencia tan pragmática como el romano se hubiese visto confrontado con ello por las necesidades prácticas.

Pero la historia del mundo no quiso que esto sucediese, y hubo que esperar todavía un siglo hasta que en la Iglesia católica, heredera del centralismo romano, apareciesen las primeras técnicas representativas que, como es de suponer, no dejaron de tener influencia en la transformación de las organizaciones estamentales en auténticos Parlamentos, llevada a cabo en el final de la época feudal. Se puede hablar justamente, con Otto Hintze, de las «condiciones universales de la Constitución representativa» (74), sin que se haya aclarado de forma definitiva el origen de la idea representativa y su realización en España, Francia o Inglaterra (75).

Y aún hubo que esperar otro siglo más, hasta que el intransigente individualismo de los colonos americanos crease la conformación federal de una comunidad política.

CONCLUSIÓN

El que contemple la historia de la humanidad como un todo, que no puede ser dividido en fragmentos, o aquel que, iluminado hegelianamente, con-

Los Angeles, 1955, carece de todo fundamento. En latín no hay una sola palabra que corresponda a la idea actual de la representación como la acción para y por encargo de un grupo colectivo, a pesar de que en el Derecho romano era totalmente familiar la figura jurídica del representante. Vid. los convincentes argumentos de HANNA F. PITKIN: *The Concept of Representation*, Berkeley-Los Angeles, 1967, págs. 324 y sigs. (apéndice sobre Etimología). Las instituciones federales y técnicas podrían haberse desarrollado, quizá, en Grecia, con sus proporciones más pequeñas, y una mayor homogeneidad étnica; vid. VIKTOR EHRENBERG: *Der Staat der Griechen*, Leipzig, 1957, I, 78-100, pero el tema está fuera de este contexto.

(73) Cfr. LIDIA STORONI MAZZILANI: *The Idea of the City in Roman Thought, From Walled City to a Spiritual Commonwealth*, Bloomington, Indiana, 1969; sobre las diferentes concepciones de un aislacionismo romano y del cosmopolitanismo helénico.

(74) Vid. el famoso artículo del mismo título en *Historische Zeitschrift*, 149 (1931), 1 y sigs., publicado también en OTTO HINTZE: *Staat und Verfassung*, 2.^a edición, Göttingen, 1962, págs. 140 y sigs.

(75) Vid. en general LOEWENSTEIN, I, págs. 57 y sigs. Una interesante aportación individual es THOMAS N. BISSON: *Assemblies and Representation in Languedoc in the Thirteenth Century*, Princeton, N. J., 1963.

ciba la historia como la encarnación del espíritu del mundo en un progreso hacia una libertad superior, no puede por menos que mirar a la civilización política de Roma con cierta reserva. Desde luego, Roma ofrece el grandioso espectáculo de una nación totalmente consciente de sí misma y de su misión. Pocas veces han estado los gobernantes y los gobernados tan de acuerdo como los romanos sobre el fin de su Estado, y han seguido este objetivo con tanta tenacidad y entrega como ellos, sin revestir, como sus sucesores imperiales, las tareas de la Nación con la altiva frase de *to bring the law to the lesser breads*. Aquel que considere la ley y el orden como los más altos valores éticos, reconocerá en la civilización política romana un momento estelar, nunca alcanzado anteriormente, y raras veces después. Pero esta hazaña técnico-estatal pagó un alto precio: una necesidad de expansión convertida en obsesión nacional, que luego ascendió a un placer de conquista casi patológico, condujo a la *classe dirigeante* a una arrogancia del poder, que fue pagada demasiado cara por la miseria de las masas, y la desestimación de todos los valores humanos, excepto de aquellos que servían a la glorificación del Estado. Así como no se puede dejar de admirar las conquistas estatales de Roma y su efecto posterior, no se puede olvidar tampoco la nulidad del poder y, por lo tanto, el fracaso de una forma de gobierno de gran valor técnico, que sólo servía a los intereses de los dominantes. Pero quizás es el conocimiento de la inanidad del poder, lo que Roma ha dejado como herencia histórica a la posteridad y a la Teoría General del Estado.

KARL LOEWENSTEIN

Con ocasión de este artículo me permití enviar una carta al profesor Loewenstein señalando que en la enumeración que hace en la segunda página de su trabajo de los «Imperios estables de la Historia occidental», quizá fuese de justicia incluir el Imperio español de Indias que duró más de tres siglos, fundamentalmente incólume pese a los ataques de ingleses y holandeses, y que es un dominio político único por su sentido civilizador evangelizador, legislativo, artístico, etc.; en mi opinión el único que merece el título de Imperio, a diferencia de otros poderes expansivos en la Historia moderna de Occidente. El profesor Loewenstein me contestó que desde luego podría incluir en la mencionada enumeración el Imperio español, aunque no correspondiese plenamente a su concepto de estabilidad y duración. Por otro lado me permití señalarle que era difícil aceptar, después de todo lo que se me ha enseñado, que tuvo que esperar hasta la «Revolución protestante contra el catolicismo totalitario» para el «descubrimiento de los derechos de ciudadanía individuales» (pág. 23 y nota 65), señalando, entre otras cuestiones, la concepción de un orden político dominada por el derecho y el más alto derecho en función del hombre, en la escuela española del Derecho y del Estado de los siglos XVI y XVII, punto máximo de la teoría racional (no racionalista) sobre Derecho y Estado. El profesor Loewenstein me indicó que sabía muy bien lo que habían aportado

Molina, Suárez y otros para fundamentar los derechos humanos, pero que había querido partir de la resonancia histórica de la revolución inglesa y del carácter de «teóricos del poder» que tienen Locke y los que le siguen. Quiero agradecer de nuevo a un profesor de tal prestigio como Karl Loewenstein esta nueva prueba de su espíritu de diálogo.—A. G. A.

R É S U M É

Pour celui qui étudie la théorie générale de l'état, la civilisation politique de l'ancienne Rome n'a pas moins d'importance que pour l'historien classique ou le philosophe de la morale. Rome offre de surprenantes anticipations des arrangements contemporains du processus politique, peut-être à cause du fait qu'en général le nombre et la variété de ses modèles institutionnels est, relativement et de forme absolue, limité. Rome a établi des modèles de différents types de structures gouvernementales; entre lesquels le plus notoire fut probablement celui du Césarisme plébiscitaire qui a revécu dans notre temps de Napoléon à Hitler. La monarchie constitutionnelle d'Auguste a trouvé sa contrepartie dans le régime du Général De Gaulle. Rome a aussi démontré l'importance durable de la république constitutionnelle qui n'était pas une démocratie constitutionnelle. La caractéristique de la réalité politique dirigée par une noblesse héréditaire était que les assemblées populaires, en dépit de la démocratie directe qu'elles représentaient, n'était qu'une simple façade pour la noblesse gouvernante. La souveraineté populaire n'a jamais été rien de plus qu'une fiction.

Entre les accomplissements durables de la civilisation politique de Rome, il faut souligner: L'assumption idéologique, exprimée par la lex regia, selon laquelle tout pouvoir, même le pouvoir absolu, émane de la légitimation du peuple; la substitution du citoyen-amateur qui servait la république pendant de courtes époques et sans aucune rémunération par un service civil Impérial organisé, et l'organisation hiérarchique de la bureaucratie dont les principes sont restés inchangés à travers les âges; la simbiose du pouvoir temporel et spirituel par l'acceptation, par Constantine, de la Chrétienté comme religion d'état, qui a duré jusqu'à notre ère; la nomination d'hommes de loi aux niveaux les plus élevés du service civil, qui a encore cours aujourd'hui.

Quelque temps après, nous trouvons entre les assumptions du système politique Romain au temps de la république, la nécessité impérative de restreindre l'exercice du pouvoir politique; aucune autre nation de l'antiquité n'égalait les Romains dans leurs conscience des dangers du pouvoir illimité. Tout le processus politique est centré sur cet objectif; les contrôles et les bilans sont élaborés dans le cadre de ce processus, comme par exemple les offi-

ces à court terme sous l'égide du *Cursus honorum*, collèges des teneurs d'office qui avait besoin en dernier lieu, pour éviter l'intercession, du compromis et de l'unanimité. De façon similaire à la Grande Bretagne, avec laquelle existe un certain parallèle, l'accès au pouvoir politique était seulement possible à travers l'office; sous la république, le commandement militaire était un simple attribut de la fonction civile. Cette situation empêchait le développement d'une dictature militaire.

Au centre du pouvoir politique, le Sénat représentait un réservoir presque inépuisable des divers talents: les règles élaborées par lui ont constitué de tout temps le modèle pour la délibération et la prise de décisions d'une assemblée composée de différents membres.

Les techniques appliquées dans le processus politique étaient, si l'on considère l'ambiance pré-technologique, d'un raffinement considérable. Les procédures de vote dans les assemblées sont les plus efficaces possible, étant donné que n'existait pas encore l'imprimerie ni les moyens de communication de masses. Pour empêcher les crises gouvernementales, les Romains déterminèrent des règles standards à la fois d'efficacité et de protection contre les abus, que les états modernes, en appliquant les pleins pouvoirs, ont à peine égalé.

Dans certains cas, les Romains ont même anticipé les temps modernes, comme dans le cas du *destinatio* pour l'élection des magistrats de plus haut rang, et de l'interdiction du "rider" législatif grâce auquel des propositions substantiellement différentes sont inclus ensemble dans le même décret. Là où il y a beaucoup de lumière il y a aussi beaucoup d'ombre. Les droits individuels qui pouvaient être dirigés contre l'état sont inconnus; aucune opposition pouvait surgir ni sous la république ni sous l'Empire. Les partis politiques organisés n'existaient pas. Cependant plus important encore était le fait que les Romains n'aient pas réussi à arriver aux institutions représentatives et fédéralistes, qui, seules, auraient pu sauver l'Empire, le système politique le plus imposant de l'antiquité, du déclin, de la désintégration et de la dissolution.

S U M M A R Y

For the student of the general theory of the state, the political civilization of ancient Rome is no less significant than for the classical historian or the moral philosopher. Rome offers surprising anticipations of contemporary arrangements of the political process, perhaps because in general the number and variety of its institutional patterns is relatively and absolutely

limited. Rome established models of various types of governmental structures; among them probably the most notorious was that of plebiscitary Caesarism revived in our time from Napoleon to Hitler. Augustus constitutional monarchy found its counterpart in the regime of general De Gaulle. Rome also demonstrated the lasting importance of the constitutional republic which was not a constitutional democracy. Characteristic for the reality of politics managed by a hereditary nobility was that the popular assemblies in spite of the direct democracy they applied were merely the facade for the ruling nobility. Popular sovereignty never was more than a fiction.

Among the lasting achievements of the Roman political civilization special attention is merited by: The ideological assumption, expressed by the *lex regia* that all power, even that of the absolute ruler, emanates from the legitimation of the people; the replacement of the citizen amateurs serving the republic for short terms and without remuneration by the trained Imperial civil service, and the hierarchical organization of the bureaucracy whose principles henceforward have remained unchanged through the ages; the symbiosis of the temporal and the spiritual power by the acceptance of Christianity as the state religion by Constantine that has endured until our time; the practice of appointing lawyers for the upper levels of the civil service still prevailing today.

Foremost among the assumption of the Roman political system in republican times was the imperative need for restricting the exercise of political power; no other nation of the antiquity equalled the Romans in consciousness of the dangers of unlimited power. The political process in its entirety focused on this purpose; checks and balances were built into the political process, such as short terms of office under the *cursus honorum*, collegiality of office holders which ultimately necessitated, to avoid intercession, compromise and unanimity. Similar to Great Britain with which parallels exist otherwise access to political power was possible only through office; under the republic the military command was a mere attribute of the civilian function. This situation prevented the rise of a military dictatorship.

As the center of political power the Senate provided a near inexhaustible reservoir of the available talent: The rules evolved for the conduct of its business have become, for all times, the model for the deliberation and decisions of a multimembered assembly.

The techniques applied in the political process were, considering the pre-technological ambiente, of considerable refinement. The voting procedures in the assemblies were as efficient as could be expected prior to the printing press and the mass media of communication. In providing for cri-

sis government the Romans set standards of both efficiency and protection against abuse that modern states, in applying pleins pouvoirs, have hardly equalled.

In certain instances the Romans even anticipated modern times, as was the case of the *primary* (*destinatio*) for the election of the highest magistrates, and the prohibition of the legislative "rider" by which substantially different proposals are coupled together in the same bill.

Where there is much light there is much shadow. Individual rights that could be turned against the state were unknown; neither during the republic nor under the Empire could an opposition emerge. Organized political parties did not exist. Most important, however, was that the Romans never achieved the breakthrough to representative and federalistic institutions which alone could have saved the Empire, antiquity's most imposing political system, from decline, disintegration and dissolution.