

LIVIO MINGUZZI



LA TEORÍA DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

Estudio: Patrizia de Salvo



acOPos

LA TEORÍA DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

acOPos

análisis de conceptos políticos y sociales

LA TEORÍA DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

LIVIO MINGUZZI

Estudio preliminar
Patrizia de Salvo

acOPytos - 2
Santander, 2011

Minguzzi, Livio.

La teoría de la opinión pública en el estado constitucional / Livio Minguzzi ; estudio preliminar, Patrizia de Salvo ; [traducción, Romina de Carli]. -- Santander : acOPos, Seminario de Análisis de Conceptos Políticos y Sociales, Universidad de Cantabria, 2011.

-- (acOPytos ; 2)

ISBN 978-84-86116-30-9

Opinión Pública-- Historia.

De Salvo, Patrizia.

316.653(091)

Esta edición es propiedad de acOPos – UNIVERSIDAD DE CANTABRIA, cualquier forma de reproducción, distribución, traducción, comunicación pública o transformación sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Traducción: ROMINA DE CARLI

Director: GONZALO CAPELLÁN DE MIGUEL

Dirección Editorial: BELMAR GÁNDARA SANCHO

Consejo Científico:

AURORA CANO (Instituto de Investigaciones Bibliográficas - UNAM - México)

ROBERTO FANDIÑO (Universidad de La Rioja)

JAVIER FERNÁNDEZ SEBASTIÁN (Universidad del País Vasco)

CÉSAR GARCÍA (Washington University - EE.UU.)

AURORA GARRIDO (Universidad de Cantabria)

JONAS HARVARD (Mid - Sweden University - Suecia)

BEATRIZ MAÑAS (UNED)

VÍCTOR RODRÍGUEZ INFUESTA (Universidad de Oviedo)

BÉNÉDICTE VAUTHIER (Université François Rabelais - Tours - Francia)

LOURDES VINUESA TEJERO (Universidad Complutense de Madrid)

Ilustración de cubierta: Alegoría a la Unidad italiana, siglo XIX

© Diseño editorial y proyecto técnico: GOMBEL, S.L.

© acOPos, Seminario de Análisis de Conceptos Políticos y Sociales – Universidad de Cantabria

D.L.: S. 426-2011

ISBN: 978-84-86116-30-9

Impreso en España – Printed in Spain

ÍNDICE

Presentación, por GONZALO CAPELLÁN DE MIGUEL	9
Estudio preliminar	
<i>Lateoría de la opinión pública en el Estado Constitucional,</i> por PATRIZIA DE SALVO	15
La teoría de la opinión pública en el Estado Constitu- cional (Ensayo de Livio Minguzzi)	
<i>Introducción</i>	53
<i>Capítulo primero</i>	
El Estado constitucional y la opinión pública	57
<i>Capítulo segundo</i>	
El acuerdo necesario del Estado constitucional con la opinión pública	85
<i>Capítulo tercero</i>	
De cómo llegar a este acuerdo	107
<i>Capítulo cuarto</i>	
Realización de los principios relativos a la opinión pú- blica	129
<i>Capítulo quinto</i>	
Algunas referencias sobre la opinión pública en los Es- tados libres	169

PRESENTACIÓN

GONZALO CAPELLÁN DE MIGUEL

Universidad de Cantabria

Director de la Colección

La opinión pública, en sus diversas manifestaciones, se fue convirtiendo desde los años finales del siglo XIX en uno de los principales objetos de interés y estudio para muchos académicos tanto en Europa como en Norte América. El gran momento de eclosión de los escritos destinados a reflexionar sobre el fenómeno de la opinión pública desde una perspectiva científica coincidió, por un lado, con la conformación de las ciencias sociales, y por otro, con el desarrollo de la denominada sociedad de masas.

Cualquier intento presente —o futuro— de indagar en la historia de la opinión pública debe necesariamente prestar una especial atención a los autores y los textos producidos en ese

período clave, pero que curiosamente permanece aún muy imperfectamente conocido. Especialmente, han sido merecedores de poca atención los escritos surgidos en Italia, frente al protagonismo que han adquirido los debidos a autores franceses, ingleses, alemanes o, desde comienzos del siglo XX, estadounidenses.

Es por esa razón que uno de los objetivos marcados dentro del proyecto de investigación «Los momentos históricos de la opinión pública: de la revolución francesa a la actualidad», ha sido precisamente la recuperación de una serie de fuentes históricas que sean de utilidad para un mejor conocimiento de la historia de la opinión pública en el mundo contemporáneo. Para cumplir esa finalidad, desde el seminario de investigación de análisis de los conceptos políticos y sociales (acOPos) del área de Historia contemporánea de la Universidad de Cantabria¹, iniciamos una colección de publicaciones destinadas a editar en lengua española textos escasa o nualmente difundidos entre los investigadores. El primer volumen se publicó en 2010 y fue una traducción del italiano de un breve texto de Libero Fracassetti donde se planteaba un lúcido análisis de la opinión pública.

En este segundo volumen nos hemos planteado una empresa más ambiciosa, traduciendo de nuevo un texto italiano del «Ochocientos», esta vez mucho más extenso, perteneciente a Livio Minguzzi. Probablemente el texto más relevante sobre la

1 Para una información detallada sobre la actividad desarrollada, vid. www.acopos.es

opinión pública producido en Italia a finales de siglo, además de representar un pionero esfuerzo por establecer el papel de la opinión pública como fuerza moral en el ordenamiento jurídico-político de los Estados regidos por un gobierno constitucional.

Es justamente característico de las aportaciones italianas al estudio de la opinión pública, su aproximación desde la perspectiva de la teoría constitucional —punto de vista que también dominó en la España de la época, donde las ciencias jurídicas sirvieron de fundamento a la teoría política e incluso a los primeros estudios sobre ciencias sociales—.

Para rescatar y contextualizar adecuadamente esa original tradición italiana de estudio jurídico-político de la opinión pública, hemos contado en esta ocasión con la valiosa contribución de Patrizia de Salvo, que realiza un riguroso estudio preliminar a la obra de Minguzzi. Quiero agradecer a la autora su aceptación para participar en este proyecto editorial, así como la investigación realizada para hacer posible que el presente volumen aparezca acompañado de un artículo que permite contextualizar adecuadamente la obra de Minguzzi, así como de ofrecer las claves de lectura y comprensión del texto en el marco de la Italia del Ochocientos.

Inestimable en esta empresa ha sido la rigurosa labor de traducción llevada a cabo por la Dra. Romina de Carli, a la que debo una especial gratitud por su desinteresada colaboración académica que ha dado, como fruto, una espléndida versión española del texto italiano original.

También a los miembros del equipo pluridisciplinar de investigación, compuesto por investigadores de los ámbitos de la Historiografía, la Filosofía, la Sociología y La Comunicación de las Universidades de Cantabria, Oviedo, La Rioja, Autónoma de Barcelona, UNED y Complutense de Madrid, que con su trabajo e impulso hacen posible el trabajo realizado desde nuestro Seminario de Investigación. Y finalmente, al Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España, que financia el proyecto de investigación y las actividades que han dado lugar a este libro².

2 Plan Nacional i+d HAR2009-08461

ESTUDIO PRELIMINAR

LA TEORÍA DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

PATRIZIA DE SALVO
Università di Messina

INTRODUCCIÓN

La unificación italiana representó un importante estímulo para el desarrollo de las investigaciones en el ámbito del derecho constitucional. A pesar de eso, faltando una tradición capaz de homogeneizar los diferentes estudios, los primeros pasos que se dieron hacia la unificación doctrinal no dejaron de ser especialmente difíciles. Mientras que en el planteamiento general de estas doctrinas era evidente la influencia de la doctrina francesa, a la hora de tratar determinados argumentos, se percibía una mayor influencia de la doctrina anglosajona. Influencias que, en ambos casos, se habían recibido de manera

acrítica, sin verificar su coherencia con el sistema constitucional italiano¹. Aún con eso, no cabe duda de que, bajo el acicate del clima político de la época, los estudiosos de derecho público acabaron por sentirse fuertemente comprometidos con la construcción de un derecho constitucional italiano².

Sin embargo, sería solamente durante las últimas décadas del Ochocientos cuando las ciencias europeas del derecho público³ sufrirían un replanteamiento teórico y técnico que, sobre todo en Alemania e Italia, conllevaría la adopción del método lógico-jurídico. Como subrayó Aldo Mazzacane

el paso decisivo se daría en los últimos veinte años del siglo pasado, cuando los juristas italianos de derecho público, al hacer suya la corriente alemana de pensamiento orientada a la interpretación

1 Véase al respecto M. Galizia, *Profili storico comparativi della scienza del diritto costituzionale*, en *Archivio Giuridico*, 1963, CLXIV, sobre todo las pp. 75-110, donde se trata del derecho público italiano.

2 No es una casualidad que Carlo Alberto Giannini, con motivo del centenario del Estatuto Albertino, subrayase «cuando se consiguió la unidad, libres de cualquier preocupación de orden público, los juristas pudieron empezar a hablar de los órganos constitucionales del Reino con mayor libertad y con la preocupación política de salvar la unidad y la libertad, que se acababan de conseguir. Es decir, con el propósito de conservar y defender la unidad que se había conquistado entre tantas dificultades». C.A. Giannini, *Gli studi di Diritto Costituzionale in Italia (1848-1948)*, en *Rassegna di diritto pubblico*, IV (1949), pp. 88-109, y sobre todo la p. 91.

3 Cfr. Galizia, *Profili storico comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit.

jurídica de todas las relaciones estatales, a la construcción de una imagen jurídica tanto del Estado como del poder político y de su acción en la sociedad —una línea que [...] sin solución de continuidad iba de Gerber a Laband, Jellinek y Kelsen—, metieron mano a la fundación científica del Estado unitario de derecho, del derecho público general y del derecho administrativo⁴.

Se consolidaba entonces una nueva generación de juristas, que llegaría a desempeñar la docencia universitaria en los años ochenta: es decir, en aquella década decisiva durante la cual la cultura universitaria italiana había empezado a orientarse definitivamente hacia la ciencia alemana. A diferencia de lo que ocurriría más tarde con Vittorio Emanuele Orlando y su escuela, a estas alturas la mayor parte de los trabajos no era todavía el resultado de unas elecciones metodológicas maduras⁵.

En aquel final de siglo, junto a la corriente estrictamente jurídica se desplegaron también otras corrientes metodológicas, cuya complejidad resulta fundamental a la hora de trazar las coordenadas de la investigación italiana en el ámbito del derecho constitucional de aquel entonces. De hecho, aunque la escuela

4 *I giuristi e la crisi dello stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, editado por A. Mazzacane, Napoli, Liguori, 1986, p. 20.

5 G. Cianferotti, *Il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando e la Giurisprudenza pubblica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980. En lo que hace referencia a la fundación del *Archivio di diritto pubblico* de Vittorio Emanuele Orlando, véase P. De Salvo, *La cultura delle riviste giuridiche siciliane dell'Ottocento*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 138-134; 303-325.

de Orlando se impuso con su determinado criterio metodológico para el estudio del derecho público, no había coartado «la vitalidad de la investigación en el ámbito constitucional de finales del Ochocientos, dirigida en su mayoría por criterios histórico-políticos»⁶. Junto a estas tendencias, la difusión del positivismo y de las «ciencias nuevas» acarrearía el desarrollo también de una orientación sociológica en el estudio del derecho constitucional. Era en este contexto, que se había centrado en el desarrollo y mejora de una forma de Estado cuya transformación no había alcanzado todavía la separación entre el orden jurídico y el orden político, donde se crearía, alrededor de Cesare Albicini (profesor de derecho constitucional en la Universidad Regia de Bolonia), el grupo de jóvenes investigadores en derecho constitucional del que formó parte el mismo Livio Minguzzi.

MINGUZZI ENTRE BOLONIA Y PAVIA

Minguzzi nació en Albano Laziale el 9 de noviembre de 1858. Tras cursar el bachillerato en Cesena, se matriculó en la facultad de derecho de Roma donde se licenciaría el 9 de julio de 1881. Se trasladaría luego a Bolonia, donde se especializó en derecho público bajo la dirección de Cesare Albicini.

6 M. Fioravanti, *La scienza italiana di diritto pubblico del diciannovesimo secolo: bilancio della ricerca storiografica*, in *Jus Commune*, 1983, X, p. 211.

Por la presencia de Albicini⁷, Bolonia se había convertido de hecho en el centro propulsor de nuevas teorías constitucionales. Gracias a la institución de la «Escuela libre de Ciencias Políticas» en 1883 (fundación que no había estado desprovista de dificultades) y, sobre todo, al curso de derecho constitucional impartido, por el mismo Albicini, con un enfoque histórico-político inspirado en «la eficaz experiencia determinada por la difícil reorganización del Estado unitario», la universidad de Bolonia se había impuesto como un ambiente muy favorable a la difusión del nuevo método de investigación en derecho público, y fuertemente influenciado por las disciplinas histórico-políticas⁸. Era la formación de Albicini, jurista y político a la vez, lo que había determinado el criterio que había que seguir en la investigación y en la docencia. Lo que explica también por qué

Albicini, junto a otros pocos, lograra inspirar en sus discípulos el amor para la ciencia ... ampliando sus confines y dejando de contenerla dentro de estrechos sistemas. Explica también, y sobre todo, la marca (en buena medida, perfectamente italiana) que él dejó en su doctrina, fusionando estudios históricos con estudios políticos. Se había dado cuenta de que recurrir a los antecedentes

7 Véase E. Piscitelli, *Albicini Cesare*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1961, vol. II, p. 2-3.

8 M. S. Piretti, *Cesare Albicini e la scuola bolognese di diritto costituzionale: la «Rivista di diritto pubblico» (1889-1893)*, en *Quaderni Fiorentini: per la storia del pensiero giuridico moderno*, a. 1987, pp. 185-207, sobre todo p. 197.

históricos del derecho y de la política, significaba sostener una ciencia nacional, por lo que le habría gustado que a la *Deutsche Wissenschaft* de los Alemanes y para los Alemanes, correspondiese una ciencia italiana, de los Italianos y para los Italianos ... y esto por una razón intrínseca: porque las ciencias políticas había que adaptarlas completamente a las condiciones donde habían crecido y que les proporcionaban las materias primas de sus investigaciones. Al respecto, sostenía que la ciencia política y del derecho público resultaba inestable sin un fundamento histórico, de la misma manera que las instituciones políticas no podían ser duraderas sin el respeto a las necesidades y tradiciones históricas⁹.

Un planteamiento muy bien consolidado que se puede inferir tanto de los programas de sus cursos como de sus lecciones, y que no dejó de repercutirse también en la formación de sus alumnos.

Después de la experiencia boloñesa, en 1887, cuando todavía no tenía treinta años, Minguzzi empezaba a dar clase en la Universidad de Pavia como profesor extraordinario de derecho constitucional. En esta época, la Facultad de Derecho de Pavia atraía a jóvenes investigadores de gran valía, quienes iban a integrar un cuerpo docente casi exclusivamente constituido por profesores de origen local o, como mucho, lombardos.

El traslado a la Facultad de Derecho de Pavia representó un hito importante para la carrera académica de Minguzzi. Era en

9 L. Rossi, *Cesare Albicini – Prolusione al Corso di Diritto Costituzionale nella Regia Università di Bologna*, Bologna, 1891, pp. 60-61.

aquella facultad donde, de hecho, se formaban no sólo la clase jurídica de Lombardía, sino también las élites políticas, económicas y culturales de la región¹⁰.

En 1891 Minguzzi era confirmado catedrático por un tribunal en el que habían participado Saverio Scolari, Luigi Palma, Attilio Brunialti, Alessandro Malgarini e Vittorio Emanuele Orlando: algunos entre los más destacados juristas italianos en derecho público. Aquel mismo año empezaba a impartir también el curso de Filosofía del derecho así como el curso, de libre elección, sobre Historia de las constituciones.

Por la formación recibida en la etapa boloñesa, y a pesar de su intenso calendario académico, en 1892 emprendía el camino de la experiencia política, participando en unas elecciones como representante del Partido Democrático en contra de Gino Vendemini, abogado republicano que acabaría por obtener el mayor número de votos¹¹.

10 En cuanto a la Facultad de Derecho de Pavia, se pueden obtener algunas breves informaciones en L. Musselli, *La Facoltà di Giurisprudenza di Pavia nel primo secolo dell'Italia unita (1860-1960)*, en *Annali di Storia delle università italiane*, Bologna, Clueb, 2003, n. 7, pp. 205-226.

11 En *Il Cittadino giornale della Domenica*, se puede leer un entrefollete dedicado a Minguzzi: «Amigos políticos y personales del profesor Livio Minguzzi, le deseamos sinceramente el éxito en el colegio da Sant Arcangelo. Livio Minguzzi es uno entre los más jóvenes profesores universitarios: da clase de derecho constitucional en la universidad de Pavia, donde sus compañeros y alumnos le estiman y quieren mucho; su cultura científica y literaria es muy profunda: en fin, tiene todo un conjunto de requisitos que

Tras aceptar el cargo de decano de la Facultad de Derecho para el cuatrienio 1899-1903, interrumpía temporalmente su actividad docente en la Universidad de Pavia para trasladarse a Roma, donde el Ministro de Educación Pública —Nunzio Nazi— le había nombrado director de la Escuela diplomático-colonial, anexa a la Facultad jurídica en la que impartía también los cursos de Derecho público comparado y de Historia constitucional¹².

justifican su brillante carrera, y que le pronostican otra aún más brillante en el futuro. Por estos títulos, no se le puede acusar de inmodesto su deseo de tomar parte en el cuerpo legislativo. Por la naturaleza de sus estudios, tiene un derecho mayor que otros en hacerlo, y Sant Arcangelo ha hecho bien en elegirlo como su propio candidato. De convicciones democráticas en el ámbito institucional, Minguzzi sarà —en caso de ir a Montecitorio— uno de los más fervientes y solícitos conmlitones de este joven Partido Democrático, que va a jugar un papel preponderante en los destinos del país. Su adversario es el abogado Gino Vendemini. Sin embargo, tanto porque sus ideas políticas no se conforman en nada con las que profesamos lealmente, como porque no nos parece que su labor legislativa haya respondido a las esperanzas que en él había depositado el cuerpo electoral, una vez más manifestamos nuestro deseo de éxito para Livio Minguzzi» (*Il Cittadino giornale della Domenica*, Cesena, año IV, n. 44, 30 de octubre de 1892, p. 2).

12 En cuanto a las alusiones biográficas, cfr. *Annuario dell'Università di Pavia, Necrologio*, 1918-1919, pp. 375-376 y E. Colombo, *Minguzzi Livio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, n. 74, 2010, pp. 631-633.

ENTRE ACADEMIA Y DOCTRINA: LA PRODUCCIÓN CIENTÍFICA DE LIVIO MINGUZZI

Los estudios de Minguzzi abarcaron, sobre todo, cuestiones relativas a la interpretación y al desarrollo del derecho en vigor. De todos sus trabajos recordamos aquí *Le innovazioni costituzionali del 1889*, *Modificazioni alla legge politica fondamentale*, *Il Voto obbligatorio*, *Giurisdizione sui ministri*, *Ripresentazione dei progetti respinti*, *Eleggibilità femminile* y *Elezione presidenziale in Francia*¹³.

Su producción científica trató también argumentos de carácter más bien teórico, propios del debate doctrinal que por aquel entonces se estaba llevando a cabo en Italia¹⁴. Se pueden mencionar, como botón de muestra, la monografía *Governo di Gabinetto e governo presidenziale*, que se publicó en Bolonia en 1886, *La Teoria de la opinione pubblica nello stato costituzionale*

13 L. Minguzzi, *Le innovazioni costituzionali del 1889*, Milano, 1891, pp. 3-42; *Modificazioni alla legge politica fondamentale*, in *Rendiconti Istituto Lombardo*, n. 33, 1900, pp. 994-1000; *Id.*, *Il Voto obbligatorio*, en *Rendiconti Istituto Lombardo*, n. 34, 1901, pp. 1284-1296; *Id.*, *Giurisdizione sui ministri*, en *Rendiconti Istituto Lombardo*, n. 41, 1908, pp. 213-229; *Id.*, *Ripresentazione dei progetti respinti*, en *Rendiconti Istituto Lombardo*, n. 41, 1908, pp. 851-867; *Id.*, *Eleggibilità femminile*, in *Rendiconti Istituto Lombardo*, n. 46, 1913, pp. 152-160; *Id.*, *Elezione presidenziale in Francia*, en *Rendiconti Istituto Lombardo*, n. 46, 1913, pp. 208-221.

14 Por lo que, de manera especial, hace referencia al debate acerca de las revistas jurídicas de finales del Ochocientos, véase P. De Salvo, *La cultura delle riviste giuridiche*, cit., y la bibliografía que allí se cita.

de 1887 (una segunda edición aparecería en 1893) y *Del metodo negli studi politici*, divulgada por la revista *Archivio Giuridico*¹⁵. Más tarde, volviendo sobre un tema que a él le gustaba mucho, en la *Rivista di Diritto Pubblico* (fundada por Albicini en 1889) aparecería el ensayo *L'opinione pubblica nel governo costituzionale*¹⁶.

El profundizar en las temáticas puramente teóricas, le llevó a participar en la redacción de algunas revistas jurídicas de mayor renombre, como por ejemplo *Rivista di Diritto Pubblico* y *Archivio di diritto pubblico*¹⁷.

Alcune osservazioni sul concetto di sovranità se publicarían precisamente en el *Archivio* de Orlando¹⁸. Se trata de un trabajo en el cual Minguzzi, tratando el tema de las relaciones entre el

15 L. Minguzzi, *Governo di Gabinetto e il governo presidenziale*, Bologna, Zanichelli, 1886; *Id.*, *La Teoria della opinione pubblica nello stato costituzionale*, Bologna, Zanichelli, 1887; *Id.*, *Del metodo negli studi politici*, en *Archivio Giuridico*, XXXIX (1887), pp. 188-210.

16 L. Minguzzi, *L'Opinione pubblica nel Governo Costituzionale* (I-II), en *Rivista di Diritto Pubblico*, I (1889), pp. 31-73, 139-175.

17 *Archivio di diritto pubblico*, fue la revista a través de la cual los juristas italianos de derecho público se daban y hacían reconocer. La fundó Vittorio Emanuele Orlando en 1891, en Palermo, con el fin de crear un espacio donde los estudiosos de aquella disciplina pudieran reconocerse y sentirse miembros de una única comunidad científica.

18 L. Minguzzi, *Alcune osservazioni sul concetto di sovranità*, en *Archivio di diritto pubblico*, II (1892), pp. 5-47.

Estado y la Soberanía, consideraba ésta «en el marco de un análisis ‘positivo’ y puntual del objeto político-estatal»¹⁹.

GÉNESIS Y DESARROLLO DEL ENSAYO SOBRE «LA TEORÍA DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL»

Una primera versión del ensayo *La Teoría de la Opinión Pública en el Estado constitucional*, la había publicado Livio Minguzzi en 1887, en la editorial Zanichelli de Bolonia. La monografía le había capacitado para dar clase en la universidad. Tras entrar en el comité de redacción de la *Rivista di diritto pubblico*, volvería a publicar otra versión, sin muchas variaciones, en la primera tirada anual de aquella revista²⁰.

A comienzos de la década de los noventa, la situación político-institucional en Italia alcanzaba una complejidad tal que el ya famoso constitucionalista se veía en la obligación de revisar y republicar su anterior ensayo de 1887, probablemente con el

19 Para un análisis crítico de este ensayo, véase P. Costa, *Lo stato immaginario: metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Otto e Novento*, Milano, Giuffrè, 1986.

20 Si bien la *Rivista di diritto pubblico* —según subraya Maria Serena Piretti— naciera muy probablemente para divulgar los trabajos de la escuela que se había creado, en la universidad de Bolonia, alrededor de Cesare Albicini, pronto se había convertido en una importante referencia para todos los juristas italianos que, a finales del siglo XIX, se ocupaban de derecho público. M. S. Piretti, *Cesare Albicini e la scuola bolognese*, cit.

objetivo de proponer unas reflexiones sobre la crisis institucional. Esta vez, el ensayo se publicaba por la editorial L. Roux e C.

El problema relativo a la naturaleza y a la función de la opinión pública se había convertido en el perno del debate teórico de unos años en los que se estaba modificando, de hecho, la propia idea de opinión pública a causa de la progresiva participación en ella de capas sociales cada vez más amplias²¹.

Como destaca Luigi Lacchè, cuando hace referencia a un debate en el que participaron los más importantes estudiosos italianos de derecho público (de Carlo Francesco Gabba a Scipio Sighele, de Saverio Scolari a Luigi Palma y Attilio Brunialti),

la búsqueda de una opinión pública general —estable y nacional— sobre hechos o personas que están de alguna manera relacionados con un interés público se convierte, al fin y al cabo, en el principal terreno de encuentro. [...] Se trate de la conciencia popular o de la conciencia nacional, el resultado no cambia mucho²².

21 Al debate sobre la opinión pública se le dedicó todo el número de *Giornale di Storia costituzionale*, n. 6/II semestre, 2003. Se aconseja consultar, sobre todo, L. Lacchè, *Per una teoria costituzionale dell'opinione pubblica. Il dibattito italiano*, pp. 273-290 y M. Stronati, *L'originalità dell'informazione politica italiana: pubblicità parlamentare e opinione pubblica nel XIX secolo*, pp. 315-331.

22 L. Lacchè, *Per una teoria*, cit., p. 282.

Por su parte Giuseppe Civile, considera que

junto a la élite burguesa, vinculada a la herencia de la edad clásica, el público culto y pensante de Habermas, existen amplias capas de pequeña burguesía, las «clases de frontera», cuya opinión —como se sabe— adquiere un valor estratégico, así como otras capas igual de amplias de clases populares, clases rurales y núcleos de proletariado urbano que, incluso sin quererlo, se ven cada vez más implicadas en la vida pública²³.

Además de la expansión creciente de lo que se consideraba ser el público, es decir, el conjunto de personas que elaboran y comparten una opinión, hay que tener en cuenta también que fue aumentando el número de temas que empezaron a tener cierto carácter de «publicidad». Si la conciencia colectiva acerca de la cuestión social y la identidad nacional representaron los dos pernos de aquella ampliación, no menos importantes fueron sin embargo otros temas. Como, por ejemplo, la cuestión fiscal, el debate religioso, la incógnita acerca de la instrucción pública o el problema de la participación política y el de la ciudadanía. Eran en estos últimos argumentos que se habían fijado especialmente los juristas italianos de derecho público.

23 G. Civile, *Per una storia sociale dell'opinione pubblica: osservazioni a proposito della tarda età liberale*, en *Quaderni Storici*, n.s., 104, a. XXXV, n. 2, 2000, p. 474.

Si Saverio Scolari, por ejemplo, definió la opinión pública «como *fuorza política*, indiferente por ende a lo verdadero o lo falso, al bien o al mal»²⁴; diverso fue el punto de partida y el interés que Minguzzi manifestaría en la introducción de su ensayo:

Como estoy firmemente convencido de que la opinión pública es un rasgo característico del Estado constitucional (Estado, cuya idea no se ha desarrollado todavía en toda su integridad), me ha parecido oportuno estudiar con una atención particular el tema de la opinión pública²⁵.

Al inspirarse en los escritos de Sismondi y Romagnosi, que desde su punto de vista merecían «una mención especial [...] por haber sido los primeros en destacar la importancia»²⁶, Minguzzi examinaba rápidamente la atención con la que se había tratado el argumento y, haciendo suyas las palabras de Saverio Scolari, confirmaba que «nunca se había llevado a cabo un análisis adecuado, capaz de garantizar a la opinión pública un lugar y una función propios»²⁷.

Desde comienzos de la década de los ochenta, sin embargo, la cuestión había suscitado el interés de juristas de cierto nivel,

24 L. Lacchè, *Per una teoria*, cit., p. 282.

25 L. Minguzzi, *La teoria della opinione pubblica nello stato costituzionale*, Torino-Roma, 1893, p. 5.

26 *Ivi*.

27 S. Scolari, *Istituzioni di Scienza politica*, Pisa, Citi, 1871.

como Carlo Francesco Gabba quien en una conferencia sobre *L'origine e l'autorità della pubblica opinione*, había profundizado en su contenido relacionándola con la opinión individual²⁸; o como Francesco von Holtzendorff que había examinado detalladamente las diversas épocas históricas (la antigüedad, la edad media y los tiempos modernos), analizando las características y los contenidos de la opinión pública para relacionarlos finalmente con la libertad de prensa²⁹.

A juicio de Minguzzi, estos estudios no iban más allá de las ciencias sociales. Razón por la cual él se proponía investigar la opinión pública desde el punto de vista del contexto político-institucional. Al tener como referencia el derecho constitucional, examinaría la conciencia popular «vinculándola a los principios racionales de aquel derecho, definiendo las relaciones

28 En su intento de definir la opinión pública, Gabba escribía «Empleada algunas veces como testigo presencial, otras como juez o también como maestra de verdades, la opinión pública es una autoridad de la que nadie puede definir fácilmente su verdadera competencia [...]. Todos la invocan, pero muy pocos son las que conocen los indicios y las características a través de los cuales es posible reconocerla con toda seguridad», C. F. Gabba, *Dell'origine e dell'autorità della pubblica opinione*, en *Intorno ad alcuni più generali problemi della Scienza sociale. Conferenze*, 2ª serie, Firenze, G. Pellas, 1881, p. 25. La conferencia fue traducida y publicada recientemente en el volumen editado por G. Capellán de Miguel, C. F. Gabba, *La ciencia social. Ensayos sobre algunos problemas generales de la ciencia social*, Santander, Ediciones de la Universidad de Cantabria, 2008, pp. 81-106.

29 F. (von) Holtzendorff, *Wesen und Werth der Öffentlichen Meinung*, München, M. Rieger Universitäts – Buchhandlung, 1880.

que existían y debían existir entre la opinión pública y el gobierno constitucional y, finalmente, formulando una doctrina al respecto»³⁰.

Al tratar la cuestión de la opinión pública³¹, cuestionaría y criticaría, aunque fuese de manera indirecta, la evolución autoritaria del sistema constitucional del Reino, así como el excesivo formalismo de la jurisprudencia italiana relativa al derecho público.

LA CRÍTICA AL SISTEMA A TRAVÉS DEL ESTUDIO DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Minguzzi —como se ha recordado anteriormente— volvía a proponer a la comunidad científica su trabajo sobre la opinión pública en una fase especialmente compleja de la situación político-institucional de Italia. Se puede suponer que su objetivo fuese el de llamar la atención de los juristas de derecho público, cuyo formalismo jurídico les había alejado de los verdaderos y reales problemas del Reino, sobre una reinterpretación más pragmática y funcional del Estado y de la Constitución. Si bien de manera larvada, Minguzzi criticaba las ciencias jurídicas porque,

30 L. Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 7.

31 Acerca de las primeras manifestaciones de una opinión pública en Italia, véase V. Castronovo (ed.), *La nascita dell'opinione pubblica in Italia. La stampa nella Torino del Risorgimento e capitale d'Italia (1848-1864)*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2004.

influidas por los juristas alemanes, eran incapaces de sugerir soluciones pragmáticas viables, así como elaborar alternativas que devolviesen funcionalidad al sistema hasta reconducirlo a actuar según los principios fundamentales del constitucionalismo liberal. La huida hacia la abstracción de los estudios de derecho público, la falta de un análisis serio sobre la solidez del sistema electoral y su repercusión en la composición y recambio de la clase política y, por lo tanto, sobre la efectiva representatividad de la Cámara de los Diputados, llevarían a Minguzzi a exaltar el papel jugado por Cavour en el ámbito del recién nacido sistema constitucional del Reino de Cerdeña. Una interpretación del papel del presidente del gobierno, tal como lo jugó el estadista piamontés, que —para Minguzzi— no tenía nada que ver con las aspiraciones de Francesco Crispi

a convertirse, de manera casi carismática, en el jefe de toda la nación, interpretando sus ideales y su destino, siguiendo la estela de aquella visión unitaria que derivaba de la pasión del *Risorgimento*, y la realidad de su gobierno, obligado a basarse en aquella componente conservadora y clasista que, brotando, de manera casi natural, de la base burguesa, lo manifestaba y lo condicionaba cerrándolo a las clases subalternas porque todavía no eran idóneas para participar efectivamente en la vida del Estado³².

32 C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2ª ed., 2002, p. 206.

Para estructurar su tesis, pues, Minguzzi se inspiraría en el ejemplo político de Cavour: uno de los más grandes estadistas de la época, desde su punto de vista. Su objetivo, al respecto, era el de demostrar la preocupación del político piemontés por conservar la relación entre representantes y representados. Esta vinculación era lo que confirmaba, de hecho, la índole liberal de su conducta, lo que hacía participar al país en las decisiones de un Ejecutivo, expresión de la mayoría parlamentaria, y lo que parecía faltarles a los Gobiernos de Crispi de finales del Ochocientos.

En efecto, desde su primer Gobierno, Crispi se había apoyado en la Corona y en las prerrogativas regias para obviar la oposición que la Cámara podía presentar a su política, puesto que consideraba estar investido de la misión de dirigir la nación sin la mediación de las instituciones representativas³³.

Ésta sería la razón por la que Minguzzi sostendría con fuerza, desde 1887 (año de la primera edición de su ensayo), la necesidad de reconocer la «conciencia pública» como el «objetivo

33 La historiografía italiana que ha tratado la figura de Crispi es amplia, y contradictorios los juicios que en ella se han formulado acerca del papel jugado por él en la política italiana del siglo XIX. Una reseña historiográfica sobre la época de Crispi la ofrece G. Tricoli, *Francesco Crispi nella storiografia italiana*, en G. Tricoli (ed.) *Studi in memoria di Gaetano Falzone*, Palermo, Istituto per la storia del Risorgimento, 1993, pp. 515-586; U. Levra, *Età crispina e crisi di fine secolo*, en N. Tranfaglia, F. Levi, U. Levra (ed.), *Il mondo contemporaneo. Storia d'Italia*, vol. I, Firenze, La Nuova Italia, 1978, pp. 302-339.

más importante al que el Estado tiene que dirigir su atención», y la asamblea parlamentaria —a la que Cavour recurrió en el desarrollo de su acción política— como «la institución más importante para la educación nacional»³⁴. El Parlamento se presentaba como el lugar donde —desde el punto de vista de Minguzzi— los principios del Estatuto Albertino se armonizaban con el espíritu público, el lugar donde se llevaba a cabo la educación política del país:

...es allí donde se tratan públicamente las más grandes cuestiones que afectan a los intereses de la nación; allí es donde se desarrollan todas las argumentaciones acerca de las diferentes tesis. Estas discusiones representan un vehículo para la instrucción popular, y quién sabe cuántos conocimientos pasan de la clase culta y docta a la inteligencia popular a través de este medio³⁵.

El ministro Cavour era, para el constitucionalista de Pavia, el arquetipo del orador parlamentario, porque lograba persuadir a su auditorio con argumentaciones y demostraciones racionales. Para él, la opinión pública era una «fuerza psíquica» que no se podía «someter de manera coactiva» sino solamente a través del «raciocinio y la persuasión». De hecho, Cavour demostraba tener una fe vivísima en la fuerza moral de la opinión que —a su entender— tenía la capacidad de determinar los acontecimientos

34 Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 77.

35 Minguzzi, *La teoria*, cit., pp. 77-78.

humanos y políticos, de la misma manera que el pensamiento tenía la de determinar la acción³⁶.

Control y consenso representarían dos puntos estratégicos. Para la acción del gobierno constitucional, la opinión pública era la fuerza legítima del gobierno libre: la que asentía o disentía antes de que el propio Estado empezara a realizar su proyecto. Razón por la cual, todo proyecto político necesitaba la aprobación del espíritu público:

En los gobiernos libres lo que es contrario a la conciencia pública, no es legítimo; por lo que las grandes acciones políticas antes de ponerse en práctica tienen que realizarse primero en la conciencia pública³⁷.

La fuerza de Cavour residía, entonces, en su capacidad para «dar cabida a sus conceptos en la opinión pública y luego servir-se de esta fuerza irresistible para convertirlos en hechos necesarios e inevitables»³⁸.

No fue casual que, con motivo de las elecciones de 1853, el cuerpo electoral demostrara que el país compartía el «connubio» y la puesta en marcha de las reformas liberales en el Reino de Cerdeña, a pesar de que la oposición en la Cámara y en el Senado los contrariasen. Lo que acabaría garantizando un importante

36 Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 71.

37 Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 72.

38 Minguzzi, *La teoria*, cit., pp. 75-76.

éxito al Gobierno, además de legitimar la conducta del mismo Cavour³⁹.

La actividad realizada por la asamblea parlamentaria era sólo una de las formas a través de las cuales se podía concretar el espíritu público. Actividad que, por otro lado, podía ser reforzada o, incluso, limitada por otros «medios» en manos de la opinión. Al respecto, la prensa representaba más bien una fuerza de la sociedad que del propio gobierno: «El Parlamento y la prensa son entonces los dos grandes órganos de la opinión pública»⁴⁰.

Un régimen monárquico-representativo, tal y como lo había establecido el Estatuto Albertino, no podía para Minguzzi «vivir sin el concurso de la opinión», es decir, sin «el apoyo constante de la opinión pública». El gobierno representativo era el único donde la voluntad de la nación tenía el derecho a sostener y gobernar el Estado.

Aunque reconociera que las elecciones eran el instrumento por medio del cual los ciudadanos expresaban su voluntad,

39 A este propósito, me parece oportuno subrayar que, al margen de que Minguzzi hable indistintamente de opinión pública, conciencia popular o de espíritu público, la participación en la vida política en el Reino de Cerdeña, durante la época de Cavour, estaba regulada por la ley electoral Balbo. Perno de esta ley era el sistema uninominal a doble turno y un sufragio estrictamente censitario. Cfr. Ghisalberti, *Storia costituzionale*, cit., *ad vocem*; V. Calabrò, *Breve storia dei sistemi elettorali in Italia*, en *Donne, politica e istituzioni*, M. A. Cocchiara (ed.), Roma, Aracne editrice, 2009, pp. 285-301.

40 Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 80.

no descartaba que la voluntad nacional pudiera acreditarse también de otra manera. Ésta era la razón por la que el Estado constitucional tenía que estar constantemente en armonía con el consenso público, tanto que su acción cobraba legitimidad y racionalidad sólo cuando correspondía, en sus principios, a la voluntad de la nación.

En razón de esta afirmación, Minguzzi acabaría sosteniendo que

si la nación considera que la opinión pública es un órgano permanente, se deriva que la nación debe ser un elemento intrínseco del Estado constitucional, y que éste actúa dentro sus propios confines naturales cuando está en armonía con la opinión pública. Objetivamente éstas son las relaciones que deben existir entre el Estado constitucional y la opinión pública⁴¹.

De todo esto deduciría que el Estado constitucional, fundándose en la voluntad de los ciudadanos, no podía actuar en sentido contrario a la opinión pública. De hacerlo, se encontraría en una posición de inferioridad tanto en el ámbito de la política exterior (porque, de esa manera, no podía demostrar a los demás Estados la fuerza y la autoridad que sólo se podían derivar de la adhesión de la nación), como en el ámbito de la política interior (porque allí su actuación se ralentizaría en medio de miles de

41 Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 56.

dificultades, por tener que ajustar cuentas con un sentimiento nacional contrario y recalcitrante a sus políticas).

La crítica, que entre líneas se puede leer en el ensayo de Minguzzi, se dirigía implícitamente contra la política de Crispi que, subestimando el régimen representativo y despreciando visiblemente las asambleas legislativas, estaba poniendo distancias entre el gobierno y la opinión pública.

La caída del primer Gobierno de Giolitti (1892-1893) daba paso a un nuevo Gobierno de Crispi, conservador y reaccionario, que, incapaz de entender el alcance de las protestas populares, provocaría la primera crisis del Estado liberal.

En este contexto, Minguzzi veía claramente que, al margen de sus garantías aparentes y de su marco de libertades, era posible desvirtuar fácilmente la esencia del régimen constitucional.

De cara a aquella primera crisis, Minguzzi deseaba entonces que «el Gobierno procediera en total acuerdo con la opinión pública». Un entendimiento que hacía más fácil

comprender cuál era la potencia de la que podía disponer para conseguir sus objetivos. La ejecución de las leyes, función difícil para cada Estado, se llevaría a cabo de manera más expedita y más eficaz⁴².

42 Minguzzi, *La teoria*, cit., pp. 57-58. Al respecto, Gian Domenico Romagnosi escribía: «el ciudadano, incluso sin saberlo, desea lo que la ley prescribe cuando, corriendo hacia donde lo empuja su voluntad, él se dirige donde las leyes le llaman; entonces, dependiente porque está satisfecho y libre porque secunda

Concluía que la forma constitucional era, entre las demás formas de Estado, la que menos podía vivir sin el consenso popular.

Tras definir las coordenadas de la cuestión, Minguzzi analizaba de qué manera se podía llegar al mencionado entendimiento. Por todo lo dicho anteriormente, resultaba obvio que, aún admitiendo que el Estado desconociera el valor de la opinión pública sin que esto implicara contradecir su propia naturaleza, él mismo no podía someterse a ella de manera servil renunciando a sus propios proyectos.

La armonía entre los dos elementos no resultaba, pues, de la «subordinación» del Estado a la opinión pública o viceversa. Por eso, Minguzzi veía en la «persuasión» —una de las principales obligaciones que el Estado debía cumplir— un momento catalizador.

Era el mismo gobierno constitucional que, como forma de gobierno, se inclinaba hacia un discurso persuasivo: «gobernantes y oposición» tienen que «explicar sus propias ideas, ganarse la opinión pública, llevar la razón a su lado. Por medio de la disuasión parlamentaria, hacer que tanto las razones del Gobierno lleguen a sus adversarios como las de la Oposición al Gobierno»⁴³.

su voluntad, acopla la mayor sujeción a la mayor libertad. Es entonces cuando el ciudadano se vuelve naturalmente virtuoso, amante de la patria, estimador exacto de lo que, tanto en lo público como en lo privado, es un bien o un mal», G.D. Romagnosi, *Scienza delle Costituzioni*, Firenze, Le Monnier, 1850, p. 112.

⁴³ L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, Pellas, 1877-1880, p. 16.

La acción del gobierno consistía, antes que nada, en observar

detenidamente los elementos que en aquel momento formaban la conciencia pública, distinguiendo los que podían favorecer la acción que se quería realizar de los que la podían contrariar; y, luego, reunir de manera oportuna los primeros para aumentar su influencia formando un núcleo preponderante, y restar peso a los segundos o, cuando menos, procurar transformarlos⁴⁴.

Conforme a estas afirmaciones, queda claro que si el Estado constitucional se limitaba a ocuparse de los asuntos internos del país por medio de una intervención administrativa y policial, en teoría podía prescindir de las indicaciones proporcionadas por el juicio de la opinión pública. Si, al contrario,

empieza a cambiar su organización o, a llevar a cabo unas reformas que impliquen cambios profundos y que contradigan la tradición pasada, antes que nada tiene que preparar de manera sabia y educar la conciencia pública, porque sin eso a su proyecto le faltaría legitimidad y viabilidad⁴⁵.

Es gracias al consenso popular, que constituiría la trama sobre la cual el Estado constitucional realiza su acción política cotidiana y continua, como se pueden conseguir los más altos objetivos que un Estado puede proponerse.

44 Minguzzi, *La teoria*, cit., pp. 67-68.

45 Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 88.

Por eso está presente en cada una de las fases de su acción, envuelve, abraza, inviste completamente el régimen constitucional; no hay parte o acción suya en la que este elemento no participe. La acción diaria de la opinión pública es precisamente el carácter más destacado de esta forma de gobierno⁴⁶.

La conciencia de la nación expresaba su máxima influencia sobre todo en determinados momentos de la vida pública, como pueden ser, por ejemplo, las crisis parlamentarias.

Por lo tanto, el principio constitucional según el cual el Primer ministro tenía el derecho de permanecer en su cargo por todo el tiempo que la mayoría parlamentaria lo sostuviese, se fundaba en la presunción de que la armonía entre el ejecutivo y el legislativo reflejaba el consenso del país⁴⁷.

Desde que esta armonía empezaba a debilitarse, se podía modificar la composición del Gobierno para que tuviese el apoyo de una mayoría parlamentaria más amplia, o se podía incluso llegar a la disolución de las Cortes cuando, por razones parlamentarias, la mayoría se había alterado y consecuentemente no reflejaba la opinión del país. En este segundo caso se daba paso a la intervención legal de la opinión pública llamada a poner fin a las luchas entre los poderes constitucionales, ejerciendo su legítimo poder»⁴⁸.

46 Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 90.

47 Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 91.

48 Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 92.

Participando de esta manera en las polémicas que estaban animando a los juristas italianos de derecho público⁴⁹, Minguzzi individualizaba en el Jefe del Estado la persona que tenía el poder de interpretar la opinión pública, convirtiéndose en un elemento determinante en las relaciones entre el gobierno y el consenso nacional.

Cuando la conciencia pública disenta profundamente y no se limitaba a expresar ideas, sino que se imponía «poderosa y materialmente por encima de las condiciones legales del acuerdo entre los poderes», entonces el Jefe del Estado tenía el derecho de tomar en sus manos las riendas de la situación, para restablecer la «recta armonía» con la nación. La revocación de los ministros, la abrogación de leyes criticadas por el país y la disolución de las Cortes, eran las acciones que el Monarca podía llevar a cabo en virtud de sus poderes. No en balde Minguzzi traía a colación el ejemplo de los Jefes de Gobierno (Cavour, Guizot) y de los soberanos (Luigi Filippo, Leopoldo I) que se habían des-

49 Durante la última década del siglo XIX, los investigadores italianos especializados en derecho público estaban buscando soluciones políticas ajenas, incluso, al planteamiento del Estatuto Albertino, como la que propuso Ruggero Bonghi. A saber: crear un nuevo órgano constitucional, inspirado en el modelo inglés del *Privy Council*, capaz de asegurar a la monarquía su superioridad y de garantizarle una estabilidad sustancial ejerciendo una especie de tutela política desde arriba. Cfr. *L'Ufficio del principe in uno Stato libero*, (1893), en G. Gentile (ed.), *Programmi politici e partiti*, Verona, A. Mondadori, 1933, p. 518.

tacado por su verdadera o presunta capacidad de interpretar y orientar la opinión pública⁵⁰.

Todas estas consideraciones eran, probablemente, síntoma de una línea de pensamiento que, unos años más tarde, Sidney Sonnino patrocinaría en su *Torniamo allo Statuto*, pero exagerando su contenido⁵¹,

una radical inversión de tendencia, que desde el Cuarenta y ocho había dejado a la Corona una función más formal que sustancial, reconociendo al contrario al Parlamento y a la Cámara electiva, sobre todo, la función efectiva de interpretar y representar la voluntad popular. Lo que había definido la naturaleza parlamentaria del régimen⁵².

Si recurrir a la opinión pública en los enfrentamientos entre el legislativo y el ejecutivo parecía natural y obvio, lo mismo adquiriría una importancia mayor cuando se daba un acuerdo perfecto entre los poderes del Estado. En el ejercicio de sus funciones cotidianas, el Gobierno no podía prescindir del papel desarrollado por la opinión pública por poseer una fuerza que no podía ser ni subestimada ni descuidada. El poder político tenía entonces la obligación de demostrar constantemente las razones de sus decisiones, además de convencer a la opinión pública acerca de la bondad

50 Minguzzi, *La teoria*, cit., pp. 93-96.

51 S. Sonnino, *Torniamo allo Statuto*, Roma, Forzani, 1897.

52 Ghisalberti, *Storia costituzionale*, cit., p. 248.

de su acción política. Para hacer eso, la primera obligación del Gobierno constitucional era la de presentar su propio programa político, expresando los principios fundamentales de la acción que quería llevar a cabo, las ideas que orientarían su gobierno, los objetivos que se proponía alcanzar, las decisiones que iría a tomar. Al hacer público su programa, el Gobierno cumplía sumamente su obligación de cuidar a la opinión pública, porque de esta manera la autoridad demostraba buscar todos los recursos para mantenerse en contacto con aquélla y para merecer así su aprobación.

En su acción cotidiana el Estado tenía que identificarse hasta tal punto con la opinión pública que «su acción debía dar la impresión de brotar de la misma conciencia nacional»⁵³.

A la hora de tener la opinión pública en su máxima consideración así como de orientarla, Minguzzi sostenía que el Estado podía fijarse tres objetivos: estudiarla para conocer los cambios y las nuevas tendencias; ceder algunas veces secundando alguna petición suya; mantenerla siempre activa y al tanto de las decisiones que se habían tomado. Para alcanzar este último objetivo, el Estado disponía de unos medios propios del derecho parlamentario (las interpelaciones, los ruegos y las comunicaciones), cuya función era «informar no sólo a los poderes constitucionales, sino también al país de lo que se había realizado y de lo que se iba a realizar»⁵⁴.

53 Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 102.

54 Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 102. Con el propósito de reorganizar y

Era aquí donde introducía el problema político relativo a la publicidad de los asuntos estatales: cuestión muy debatida y controvertida en el seno del sistema constitucional.

Para Minguzzi era preciso distinguir entre la publicidad relativa a los asuntos de política interior y la relativa a los asuntos de política exterior. En lo que concierne la política interior, las quejas acerca de su publicidad eran menos intensas y aún más o menos justificadas: si por un lado no dejaba de ser obvio que a los ministros les podían parecer molestas las interferencias del Parlamento, porque de esta manera debían dar constantemente cuentas de sus decisiones, por el otro no cabía duda de que todo esto no implicaba algún perjuicio para el Estado.

fortalecer la administración central del Estado, Crispi había instituido, por medio del Decreto Regio de 4 de septiembre de 1887, la secretaría de la presidencia del consejo, cuya principal función era la de mantener al día y de informar «cotidianamente al presidente de las manifestaciones y de los deseos de la opinión pública, con respecto a las medidas adoptadas por el Gobierno, tal y como se podían derivar de los informes de las reuniones, públicas y privadas, así como de la prensa política, nacional o extranjera». Cfr. *Regio Decreto che istituisce presso la presidenza del consiglio un ufficio di segreteria e ne approva il relativo regolamento*, 4 settembre 1887, publicado en la *Gazzetta Ufficiale del Regno* de 21 de septiembre de 1887, n. 222, en *Raccolta Ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*, pp. 3378-3381. Acerca de la presidencia del consejo, véase E. Rotelli, *La presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 167 ss; P. Carucci, *La presidenza del Consiglio dei ministri*, en *Archivio Isap*, ns, n. 6, *Le riforme crispine*, vol. I, *Amministrazione statale*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 15-79.

Otra cosa era hacer públicos los asuntos de política exterior, porque en este caso se trataban intenciones, acciones e intereses de otros Estados.

En el gobierno constitucional de Italia todavía existía la tendencia a evitar cualquier publicidad de la política exterior. Minguzzi contrastaba esta tendencia con el ejemplo del pueblo inglés que «no huye del discutir en el Parlamento la política exterior, sino que la trata con una franqueza tal que suscita cierto temor en los pueblos de la Europa continental, hasta convertirlo en un argumento de debate cotidiano»⁵⁵.

Quedaba claro que las discusiones de política exterior no eran argumentos que había que evitar, sino el medio más autorizado del que disponía el Parlamento para influir en la opinión pública. Y puesto que los ciudadanos tenían el derecho a no quedarse a oscuras con respecto a los intereses que podían resultar vitales, Minguzzi sugería «sustituir el excesivo miedo con una mayor franqueza en las discusiones»⁵⁶.

Otro elemento clave, propio del Gobierno constitucional, era la función de los partidos políticos con respecto a la opinión pública.

Desde un punto de vista teórico, la existencia de los partidos políticos implicaba que el gobierno parlamentario no fuera sólo el resultado de agrupaciones efímeras sino la combinación de

⁵⁵ Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 106.

⁵⁶ Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 107.

fuerzas, sólidamente constituidas, cuya acción determinaba el funcionamiento del sistema.

Una de las primeras obligaciones de un partido era la de elaborar y divulgar su programa e, igual que los Gobiernos, debían conformarse de manera coherente a los principios en los que habían declarado inspirar su acción. Una obligación que incumbía tanto al partido que pertenecía a la mayoría, como al de la oposición. Justo en este punto Minguzzi subrayaba el papel y la función de la oposición, explicando que, en los gobiernos constitucionales, debía organizarse de la misma forma que la mayoría. Es decir, alineada según un programa claro y definido, bajo la dirección de un jefe y de una disciplina rigurosa. Es más, Minguzzi era de la opinión de que la función del jefe de la oposición fuese casi equivalente a la del Jefe de Gobierno. Como es obvio pensar, era hacia la opinión pública que los partidos de la oposición tenían que mirar, puesto que la primera condición para que se modificaran los equilibrios parlamentarios derivaba del cambio de orientación de aquélla.

La norma constitucional establecía que los partidos de la minoría fundasen sus victorias no en «mezclas» parlamentarias, sino en los cambios de orientación de la opinión pública. De estas aclaraciones se deriva claramente que en los gobiernos constitucionales los partidos reconocían necesariamente que la opinión pública era la fuente de su poder y que tenían necesariamente que coordinar su acción con ella. De esta forma, Minguzzi criticaba implícitamente la degeneración «transformista» a la que había llegado la vida política a causa del clientelismo

de los partidos políticos. Degeneración que les impedía actuar como portavoces de las peticiones de la sociedad, puesto que de aquella manera representaban exclusivamente sus intereses.

Tras examinar los principios concernientes a la opinión pública en el Estado representativo y su aplicación, Minguzzi terminaba mirando brevemente el ejemplo de Inglaterra —modélico, desde su punto de vista, por desarrollar en el máximo grado la doctrina explicada— y de los Estados Unidos de América porque, también allí, la opinión pública ejercía una gran influencia. A través de estos ejemplos, que asumía como una autoridad incontestable en el arte de gobernar en libertad, Minguzzi demostraba el valor que había que reconocerle a la opinión pública en el Estado constitucional. Actualizando su teoría, afirmaba que:

... los italianos pueden sentirse orgullosos, porque todo esto corrobora las ideas profesadas por el Conde de Cavour: el hombre del que se ha dicho que no hubo tal vez otro, entre los pueblos de estirpe latina, con un concepto tan amplio y un respeto tan auténtico y profundo de la libertad⁵⁷.

Por último, mediante un razonamiento *a contrario*, intentaba demostrar que el hecho de no poder definir jurídicamente la opinión pública no era un argumento válido para negar que se tratara de un elemento constitucional. Sostenía que asignar un carácter y un valor jurídico al Estado constitucional era una

57 Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 133.

tendencia «que nos había llegado desde Alemania, donde desarrollaba una función, en cierta medida, de oposición y resistencia a las ideas democráticas»⁵⁸, y que, de alguna manera, permitía limitar la excesiva indeterminación de los principios del gobierno constitucional, así como la ilimitada intervención de los partidos mayoritarios. A pesar de eso, confirmaba que era un error pensar que todos los principios del gobierno constitucional, incluso los más importantes y básicos, pudiesen organizarse jurídicamente. Entre éstos, la opinión pública «no podía entrar en la organización jurídica de un Estado», lo que no implicaba que «se excluyera de los elementos específicos del Estado constitucional»⁵⁹ porque éste no existía sin un verdadero régimen de publicidad y debate.

Le quedaba, entonces, a Minguzzi solucionar el problema de la dificultad de traducir la opinión pública en un concepto jurídico. Los conceptos políticos, de hecho, «difieren por su naturaleza de los conceptos jurídicos, y no pueden tener el rigor que es propio del derecho». Pero, aunque reconociera que no todos los principios podían ser traducidos en artículos estatutarios, retóricamente se preguntaba si «cesaban sólo por eso de ser verdaderos elementos constitutivos del gobierno representativo». Su respuesta era, por obvias razones, negativa porque «esta calidad se derivaba de su propia naturaleza, por lo que no podía desaparecer»⁶⁰.

58 *Ibidem*, p. 135.

59 Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 134.

60 Minguzzi, *La teoria*, cit., p. 136.

Los ejemplos al respecto eran muchos, siendo suficiente mencionar los partidos que, por definición, no podían ser sometidos a normas jurídicas. Pero esto no era una razón para negar que fuesen parte importante del gobierno constitucional.

Lo mismo ocurre con la opinión pública que, a pesar de no ser posible definirla jurídicamente, no deja de ser por eso un elemento propio del Estado constitucional⁶¹.

Si bien era imposible traducir la relación del gobierno con la opinión pública con explícitas declaraciones legislativas, aquella relación constituía siempre un concepto con contenido jurídico propio:

no en cuanto resultado de las condiciones contingentes y variables o el medio apropiado para la consecución de alguna utilidad coyuntural, sino en cuanto norma necesaria y permanente, que se deriva de la naturaleza más íntima del Estado constitucional⁶².

Minguzzi concluía, finalmente, que si no era posible incluirla en el derecho escrito, la opinión pública entraba sin embargo en el «*derecho*, por llamarle de alguna manera, *natural*, en el *derecho filosófico* del Estado constitucional»⁶³. Y, a falta de unas disposiciones propiamente jurídicas que regularan la opinión

61 *Ibídem*, p. 136.

62 Minguzzi, *La teoría*, cit., p. 137.

63 *Ibídem*, p. 137.

pública, se podían establecer de todas formas unas normas constitucionales.

Esto llevaba a Minguzzi a la reflexión final según la cual, una vez reconocido teóricamente cual era el órgano del gobierno representativo y verdadero elemento constitucional, llegaría a serlo también en la práctica solamente cuando los hombres de Estado le brindasen mayor atención, realizándose íntegramente de esta manera los principios del gobierno libre. Es decir, cuando

de esta simple agregación mecánica de poderes (que es todavía el Estado constitucional) se formará aquel verdadero Estado orgánico, el único que puede ser eficaz y que es el alto ideal de las ciencias políticas⁶⁴.

64 *Ibídem*, p. 138.

LA TEORÍA DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

ENSAYO DE LIVIO MINGUZZI

1893 – L. ROUX E C. EDITORES
TORINO-ROMA

INTRODUCCIÓN

Como estoy firmemente convencido de que la opinión pública es un rasgo característico del Estado constitucional (Estado, cuya idea no se ha desarrollado todavía en toda su integridad), me ha parecido oportuno estudiar con una atención particular el tema de la opinión pública. Idea que encontré una confirmación en los documentos del Conde de Cavour que tenemos a disposición, así como en los discursos que él mismo pronunció. De todos ellos es posible derivar que el gran estadista tenía en alta consideración la opinión pública, atribuyéndole una función constitucional propia.

A decir verdad, las disciplinas políticas han tratado a menudo este tema. Una mención especial al respecto la merecen tanto Rismondi como Romagnoli, que fueron los primeros en destacar la importancia de la opinión pública. Aún así, el enfoque científico no ha sido el que habría merecido la importancia del argumento: según afirmó Saverio Scolari —quien habló magistralmente sobre este tema en una obra de argumento general— nunca se

ha llevado a cabo un análisis adecuado, capaz de garantizar a la opinión pública un lugar y una función propios¹. De hecho, además de faltarles la coordinación necesaria para que se elabore una doctrina al respecto, las ideas sobre la opinión pública no se pueden derivar de estudios genéricos. Probablemente se estima que el principio, de por sí incuestionable, está exento de una investigación específica. Algo que suele ocurrir a menudo en el ámbito del derecho público, donde todo lo que resulta comúnmente aceptado es lo que menos se investiga y se desarrolla científicamente.

Entre otras cosas, cabe destacar que hay otros dos trabajos recientes sobre esta materia específica, que merece la pena subrayar. Fue el ilustrísimo C. F. Gabba el primero que habló en una conferencia del origen y autoridad de la opinión pública, estudiando el contenido de la misma y definiendo sus relaciones con la opinión individual. Franz von Holtzendorff trató luego de manera más detallada este tema en la obra titulada «Wesen und Werth der öffentlichen Meinung» (publicada con motivo del aniversario de Bluntschli)²; una monografía que estudia detalladamente la historia de la opinión pública en la Antigüedad, la Edad Media y los tiempos modernos; sus características, su concepto y contenido, su génesis, sus relaciones con la prensa; y, por último, las obligaciones morales hacia ella. Su objetivo

1 Scolari. *Istituzioni di Scienze politiche*. Pisa 1870.

2 Johann Kaspar Bluntschli (1808-1881), jurista y político suizo [nota del traductor].

era llamar la atención sobre la necesidad de mejorar esa gran fuerza de la sociedad, corrigiendo sus deficiencias. Toda la obra tiende, por lo tanto, a insistir en la necesidad de que las ciencias políticas se conviertan en un componente relevante de la cultura, así como a reivindicar para las mismas la función de educar y dirigir la opinión pública.

Se me podría, pues, tachar justamente de temerario si, después de estos trabajos, tuviera la intención de tratar específicamente este argumento. Pero hay una gran diferencia entre aquellos escritos científicos y el concepto que me propongo desarrollar aquí. La doctrina general sobre la opinión pública está excelentemente expuesta por los dos mencionados trabajos, y no voy a ser yo quien se atreva a replantearla. Sin embargo, es cierto que tanto el uno como el otro se han ceñido al ámbito de las ciencias sociales, el primero mencionándolas también en el título, y el segundo —queriendo demostrar cómo hay que educar a la opinión pública— tocando un aspecto de la filosofía social. En cambio, dejando de lado el origen y el contenido de la opinión pública, yo me propongo simplemente estudiarla en el ámbito del Estado constitucional. Ateniéndome estrictamente al derecho constitucional, voy a enfocar la opinión desde este punto de vista relacionándola con los principios racionales de aquel mismo derecho, trazando las relaciones que median, y tienen que mediar, entre esa y aquella forma de gobierno, y formulando una doctrina al respecto. Estoy firmemente persuadido, de hecho, de que estas relaciones tienen un carácter especial, una noción científica necesaria para hacer más completa la teoría sobre el

Estado constitucional así como para fomentar que ésta se realice de manera más eficaz. Puesto que hasta ahora no se ha tratado este peculiar argumento, me he enfrentado con todas aquellas dificultades que puede encontrar quien emprende un camino nuevo. Que esto me sirva de recomendación y para ganarme un juicio benigno.

CAPÍTULO PRIMERO: EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y LA OPINIÓN PÚBLICA

SUMARIO

1. *Necesidad de determinar el concepto de gobierno constitucional a través del análisis de todas sus características, a fin de que tengan éxito las reformas parciales – Se introduce la argumentación para el estudio de las relaciones con la opinión pública*

2. *Definición de la opinión pública – Criterios para reconocerla – (a) El juicio unánime (Niehbur) – (b) La opinio doctorum – (c) La opinión de la clase media (Bluntschli) – (d) La media de las opiniones (Biedermann) – (e) Las manifestaciones de los partidos – Propositiones que se derivan – La ciencia enuncia sólo la ley; la experimentación práctica es competencia del arte*

3. *El valor de la opinión pública – Escuela democrática de la infalibilidad – Escuela del error necesario de la opinión*

pública – Importancia de la opinión pública equivocada – Concepto de Hegel acerca del valor intrínseco de la opinión pública – Propositiones que se derivan – Es tarea del arte y no de la ciencia el descubrir los aspectos positivos de la opinión pública (Hegel)

4. Los organismos de la opinión pública – Los derechos de asociación y de reunión – La prensa (Holtzendorff) – El derecho de petición (Palma)



1. El gobierno constitucional es una forma de organizar el Estado cuyas características no se han descubierto o determinado todavía científicamente y cuyas leyes tampoco se han formulado, a pesar de ser considerado generalmente un ámbito de investigación científica que se ha abarcado ya en su totalidad. Objeto, en un primer momento, de afirmaciones demasiado imprecisas y genéricas, así como de principios puramente abstractos (es decir, material científico del derecho constitucional), este argumento ha ido formando más bien una filosofía política y la parte más desarrollada de la filosofía del derecho, que un conjunto de investigaciones empíricas acerca de las maneras de constituir, política y jurídicamente, el Estado sobre los principios fundamentales de la libertad. Luego, la experiencia de vicios antes desconocidos y de inconvenientes cotidianos ha alejado el estudio del derecho constitucional de la especial atención prestada anteriormente a los principios abstractos, convirtiéndolo en algo

más positivo y práctico. Lo que, sin embargo, no ha permitido que la ciencia diera grandes pasos hacia adelante, tanto porque la intensidad de las críticas que se han dirigido al gobierno constitucional no siempre han sido acompañadas por esmeradas investigaciones, como porque no se han buscado las causas de sus males, no se ha medido su intensidad y no se ha averiguado si se trataba de males voluntarios o inevitables. Por lo general no se ha hecho otra cosa que repetir las mismas fórmulas y los mismos expedientes que, puestos a prueba, han revelado tener defectos no menos graves de los que querían solucionar.

La razón de la esterilidad de este movimiento científico es la falta de coordinación con un mismo concepto. Mientras por un lado se quería corregir determinados problemas puntuales, por el otro no se ha dudado en absoluto si se conocía completamente o no el gobierno constitucional, creyendo tener una imagen suya bien definida y acabada, trazada con líneas netas y marcadas. En mi opinión, creo en cambio que, en la definición de la idea de Estado constitucional, todavía no hemos llegado a aquella determinación y precisión, necesarias para la definición de un verdadero concepto científico. De hecho, ha ocurrido que a muchos trabajos, que se creía que tenían la última palabra sobre el Gobierno constitucional, les han seguido al poco tiempo otros que contenían precisamente nuevas revelaciones. ¿Quién, por ejemplo, no creyó que, en su valioso *Del Gobierno representativo* (que, por otro lado, deriva en gran medida de la doctrina política de Bentham), Stuart Mill había trazado definitivamente las características de aquella forma de gobierno? Sin embargo,

la obra de Bagehot acerca de *La Constitución inglesa* demostró que después de Mill quedaba todavía mucho por decir acerca de todas las grandes cuestiones; descubrió un aspecto desconocido y nuevo del gobierno representativo, señalando algunas características suyas que Mill no había tenido absolutamente en cuenta. ¿Quién puede cifrar adecuadamente cuál ha sido la aportación de la doctrina de Bagehot en las ciencias políticas? De hecho, esta doctrina contribuyó a que cayesen teorías anticuadas que ya no respondían a la realidad, y que llenaban inútilmente las mentes confundiendo la visión exacta de las formas políticas. Contribuyó a reducir la oposición entre teoría y práctica con respecto al Gobierno constitucional, reformulando su concepto fundamental. Lo que ha permitido que otras definiciones, consideradas hasta el momento como un abuso y una anomalía de la práctica, fuesen explicadas como actos normales del gobierno representativo. Y todo esto no deja de constituir una prueba muy evidente de la importancia de determinar las características científicas de una forma de gobierno antes de juzgar sus peculiaridades.

En Italia, gracias a la influencia ejercida por la escuela alemana, por fortuna se ha empezado a examinar seriamente la acción de los partidos, y se ha llamado la atención sobre el tema de la administración y de la justicia en los gobiernos constitucionales. Consecuentemente ha surgido la necesidad de sancionar el orden político a través del orden jurídico. Y si en esta cuestión la imprecisión se ha extremado, se debe al hecho de que previamente no se habían definido todas las características del Gobierno constitucional. Es por eso por lo que la función hegemónica

del Gabinete, que constituye el carácter esencial del Gobierno de gabinete, no me parece suficientemente asentada en la doctrina común. Y esto por no haberse definido con claridad todas las características y los rasgos constitucionales más importantes.

Es más, esta incertidumbre es mayor en política que en las ciencias, siendo suficiente fijar la atención en los criterios por los que se dejan llevar los gobernantes a diario, para persuadirse de que falta un concepto, preciso y netamente definido, de Estado constitucional. ¿Acaso se percibe en sus acciones la idea de que gobernar un país libre es algo distinto que gobernar cualquier otro Estado? No se ha pensado en determinar cuál tiene que ser la política de un gobierno constitucional, y en qué se diferencia ésta de la política de los Estados no libres. ¿Acaso saben, los gobernantes, cuáles son los deberes que les impone el hecho de estar en lo alto de un Estado libre? Según lo que se dice, el gobierno constitucional parece consistir en la mera ley de la mayoría numérica, es decir, de la mitad más uno; de manera que a los gobernantes les parece cumplir con el deber de ministro constitucional con sólo tener la mayoría en el Parlamento.

Sin embargo, para poder reconocer cabalmente todo eso, era necesario tener presente la figura completa y bien definida del gobierno constitucional porque sólo de esa manera era posible relacionar todas estas consideraciones con el concepto de Estado constitucional, para luego descubrir tanto si los hechos criticados eran efectivamente una desviación del sistema o algo inevitable, como si los remedios propuestos, además de sanar los defectos, correspondían a la naturaleza del Gobierno

constitucional. Solamente teniendo presente la idea clara y definida de esta forma de Estado es cómo uno puede poner mano en algunos de los inconvenientes censurados, sin correr el riesgo de intervenir inútilmente o de acarrear algún daño al sistema.

Por lo tanto, no creo equivocarme cuando afirmo que no se han descubierto todavía todas las características del Gobierno constitucional, y que aún no se ha desarrollado su concepto en toda su plenitud y en cada una de sus individualidades. Razón por la que no hay que creer que poseemos incontestablemente la teoría, y que toda la actividad científica debe tener por único objetivo la ejecución y la formulación positiva. Al contrario, es menester investigar todavía sobre la teoría general a fin de completarla y perfeccionarla, para que sea realmente la imagen de lo que es el gobierno constitucional. Es de esa manera como se llegará al estudio de aquella rama del derecho público, que echamos de menos y cuya falta lamentamos. Una vez definido de manera clara, este concepto arrojará luz sobre cualquier cuestión: de hecho, si por su falta se quedó infecundo todo el trabajo sobre los vicios desvelados por la práctica; es de suponer que, claro y definido, aquel concepto ejercerá una influencia saludable tanto en la solución de problemas constitucionales como en la práctica.

Esta reconstrucción es posible solamente a partir de un análisis más exhaustivo de los elementos que componen el Estado constitucional, de la designación de todas sus características, así como investigando las relaciones entre el Estado constitucional y los fenómenos más importantes de la vida política.

Entre estos elementos ocupa un lugar primordial la *opinión pública*, como fiel expresión de la conciencia del pueblo. A pesar de que tal vez no exista otro concepto político sobre el que se ha hablado tanto, resulta que no se ha señalado nunca la relación que el Estado constitucional debe tener con la opinión pública. ¿Es ésta contraria o ajena a los principios del gobierno constitucional o, más bien, corresponde a sus intrínsecas cualidades? ¿La opinión pública debe tener una función en el Estado constitucional? ¿Cuáles deben ser las funciones del Estado constitucional hacia ella? Es importantísimo estudiar las relaciones del Estado constitucional con la opinión pública; es además útil hacerlo, porque es de esta investigación científica de donde podría emerger una característica peculiar de esta forma de gobierno, tan necesaria para que la definición de su concepto científico pueda ser más acabada.



2. Antes que nada es conveniente definir el concepto de lo que constituye el argumento de este ensayo.

Con respecto a ello, es preciso destacar un hecho singular. A saber: además de no haber sido estudiada su función constitucional, y a pesar de ser invocada y mencionada de un modo exuberante, todavía no disponemos de una definición precisa de opinión pública. No hay tratado de filosofía del derecho que no contenga alguna referencia a la opinión pública, y es además un tópico en los discursos de la así llamada política militante. Tanto

es así que se puede decir que, hoy en día, la opinión pública no es menos frecuente y solemnemente evocada que, en tiempos más religiosos, el Regidor supremo y la Divina Providencia. Pero sólo por eso no es absolutamente posible afirmar que se ha prestado la correspondiente atención en definir los contornos de esta idea, y en destacar sus características científicas. Algo que no es infrecuente en las argumentaciones políticas y sociales, donde los principios que más se divulgan son los que menos se analizan, quizá porque su común aceptación exonera de las dificultades de una nueva investigación.

Claro, determinar qué es opinión pública no es sencillo. Por esta naturaleza suya de no representar a nadie, de pertenecer al mismo tiempo a todos y a nadie, la opinión pública es un concepto difícil de ponderar y determinar. Un concepto que, a guisa de ciertas sustancias aéreas, huye cuando se la quiere encerrar en una definición positiva. Por otra parte, hay autores que han proporcionado muchas y variadas definiciones de opinión pública, resultando conveniente pasar a reseña las principales de ellas.

No cabe duda que la opinión pública es la más pura manifestación del espíritu de un pueblo, puesto que surge de los movimientos de sus pensamientos y sus sentimientos. Sin embargo, siendo una idea demasiado indeterminada y abstracta, necesita una mayor aproximación a la realidad a través de definiciones prácticas. Los acontecimientos políticos, que tanto interesan a un pueblo y que ocurren todos los días en la vida nacional, no dejan de reflejarse en la conciencia popular. De hecho, es ínsito en la naturaleza humana que todos los acontecimientos del

mundo exterior produzcan una impresión, despierten las facultades y susciten ideas, conceptos, pensamientos. La forma de desarrollarse la vida individual se repite en la vida colectiva, dado que el hecho de asociarse no cambia las condiciones esenciales de la naturaleza humana; puesto que entre los elementos que componen una colectividad se encuentran unos que son comunes, los acontecimientos políticos despiertan en ellas las mismas reacciones. Es de esa manera como en un pueblo vibran los mismos sentimientos e imperan ideas comunes. Consecuentemente y con razón, Scolari dice que, desde que una sociedad existe, hay en ella, para cada parte de la vida, una opinión común acerca de las necesidades que hay que satisfacer, los medios que emplear y los objetivos que alcanzar.

Por ajustarse a los principios de la naturaleza, una opinión pública pudo producirse en todos los tiempos y en todos los lugares, si bien la vitalidad de aquella facultad depende de las condiciones de la civilización y de la historia particular de un pueblo. Es cierto que no hace mucho que se ha acuñado la palabra *opinión pública*, así como que, al inventariar todo el saber humano, la Enciclopedia francesa no le ha dedicado ningún artículo. Sin embargo, no por eso ha dejado de existir una misma manera de opinar sobre los acontecimientos más importantes del Estado. Y si los expertos ingleses en derecho público —quienes, según ha señalado Holtzendorff, han trasladado a Alemania y Francia la expresión *opinión pública*— en el siglo pasado emplearon la locución *sentiment of the people*, esto significa que presentían que en el pueblo circulaba un sentimiento de aprobación o de

condena hacia las actuaciones del Estado. Los cambios ocurridos en el último siglo así como, sobre todo, la elaboración de modernas constituciones resultan inexplicables sin la fuerza de la opinión pública que, según dice Holtzendorff, actuó ahora de impedimento, ahora de incentivo.

Pero en la multiplicidad de las impresiones que un acontecimiento político puede despertar en el seno de un pueblo, en medio de los varios movimientos de su conciencia, ¿cuál de ellos puede ser designado como opinión pública? Sostener que es el pensamiento colectivo en el que se juntan, en unidad completa y armónica, todos los pensamientos defectuosos y desacordes que surgen en la mente de cada individuo, no resuelve el problema porque no existe criterio alguno para reconocer aquel pensamiento entre los otros. Esto es, por lo tanto, el núcleo de la cuestión, siendo aquí donde hay desacuerdo entre los diferentes autores.

El más excluyente entre los generalmente citados es Niebuhr³, que concede la categoría de opinión pública solamente a los juicios del todo espontáneos, que se forman de manera universal sin que los individuos se imiten los unos a los otros, y que, según la interpretación de Holtzendorff, son casi unánimes. Está claro, sin embargo, que de esa manera sería muy rara, si no imposible,

3 Niebuhr. *Über geheime Verbindungen in preussischen Staat und deren Denunziation*. p. 10.

la existencia de la opinión pública, puesto que la variedad de opiniones es algo natural e inevitable.

Si se excluye la unanimidad, se podría designar como legítima expresión de la opinión de un pueblo el pensamiento de los doctos, de los sabios. Éstos, de hecho, se encuentran en el grado más alto de la pirámide intelectual de una nación. Se podría suponer razonablemente por eso que reúnen en sí todo lo que hay de sabiduría, de razón, de justicia en un pueblo siendo, en resumidas cuentas, la más alta encarnación de su intelecto. Mas ¿es ésta lo que se suele llamar opinión pública? Históricamente se da el caso de pueblos que tenían organismos realmente constituidos para la manifestación de sus ideas. El mejor ejemplo entre todos es el del pueblo hebreo, que tenía como intérpretes de sus pensamientos a los sacerdotes y profetas, cuya voz sonaba solemnemente como admonición a los Reyes. Es además algo común y propio de los Estados Orientales la elevada condición de la que gozan los Sacerdotes quienes, junto al oficio religioso, ejercían también la función política de transmitir la voz de los pueblos en contra de la opresión y del mal gobierno. Ahora, faltando en los tiempos modernos una institución específica, nos preguntamos si el pensamiento de los sabios podría ser tomado como indicador de la opinión pública.

En el campo jurídico, a la *communis opinio doctorum* se le ha asignado un verdadero valor efectivo: considerada esencialmente como una idea imperante de justicia, en los tribunales se la ha empleado como costumbres, adquiriendo casi fuerza de ley. No obstante, no me parece que pueda trasladarse por analogía

al campo de la opinión pública. No deja, de hecho, de ser razonable y justo que la *communis opinio doctorum* tenga un valor imperativo en la materia jurídica, puesto que en estas disciplinas es conveniente atenerse a la opinión de los jurisperitos, y a la que tiene mayor difusión y que, en virtud de una presunción, es considerada como verdadera porque es aceptada por una gran mayoría. Pero aquí se trata de la relación entre la opinión de los doctos y la del pueblo. Ahora bien, ¿existe este nexo, esta correspondencia?

Desde mi punto de vista sería un grave error considerar las sentencias de los doctos como una expresión fiel del espíritu popular. Los doctos tienen actitudes, métodos, orientación totalmente diferentes de los de las multitudes. Mientras aquéllos, a través de la especulación, se adelantan a los tiempos teniendo la intuición y la idea de lo que ocurrirá en el futuro; las multitudes, actuando únicamente bajo el impulso del momento, no tienen otra noción que la del presente. Siendo además guiados más por el instinto que por la razón, las multitudes no son capaces de tomar las distancias del caso particular para contemplarlo desde un punto de vista universal. Puesto que los doctos —según la definición de Macaulay— son los que, estando en la cima de un collado, divisan la luz antes que las multitudes, situadas en las faldas, es decir —según afirma Mill— los que invocan, ellos mismos, la luz, no cabe duda que precisamente por eso su opinión no es, y no puede ser, en un momento determinado la del pueblo. Está claro que la opinión de los sabios no deja de ejercer una gran influencia sobre el ulterior desarrollo de la conciencia

popular; pero se cometería un gran error si se considerasen sus sistemas y sus juicios como la expresión inmediata y fiel de la opinión pública.

Bluntschli, que en sus obras ha tratado el tema en diferentes ocasiones⁴, define la opinión pública como aquélla que profesa la clase media de la sociedad, y explica su importancia a través de la gran influencia que dicha clase ejerce. Sin embargo, hablando del tema en 1876 (*Politica come scienza*) después de lo que había escrito en 1862, Holtzendorff observa que Bluntschli ha asignado menor importancia a la clase media a partir de la institución del sufragio universal por haber llevado, éste, al ascenso de las clases obreras. Ahora bien, no es necesario pertenecer a la escuela alemana de Lassalle y a la de Ellero —citada por Holtzendorff como representante italiano de aquellas ideas⁵— para que no se admita, según quisiera Bluntschli, el derecho de la clase media a representar la opinión de un pueblo. Inútilmente se refuta esto representando a la clase media como el crisol donde se funden los sentimientos demasiado refinados de las clases superiores con los instintos materiales y toscos de las clases más humildes; como el punto de encuentro que recoge de ambas partes sus elementos, como la resultante mecánica de un sistema de fuerzas. Estas ideas demasiado abstractas siempre

4 *Staatwörterbuch herausgegeben von Bluntschli und Brater*. Vol. VII. p. 345-347; Bluntschli. *Politik*. p. 186-187.

5 Lasalle. *Bastiat-Schulze*. 1764. p. 249; Ellero. *Tirannide Borghese*. 1879.

están lejos de la realidad. En la opinión de la clase media no dejan de repercutirse las condiciones del individuo que la compone, expresando por lo tanto solamente las ideas, los sentimientos, las necesidades, los intereses, los deseos de aquel mismo individuo: no protestará en contra de las injusticias que redundaran en su beneficio; será indulgente y complaciente con los errores de su propia clase, así como severa e inexorable con las demás. Tampoco tendrá clara conciencia de esto porque, al igual que todos los déspotas y todas las oligarquías, estará convencida de proveer la felicidad universal secundando sus propios intereses.

Es más bien por esta misma razón por lo que, en las organizaciones políticas, Bentham se preocupaba por el peligro de que en los gobiernos representativos llegaran a dominar los intereses que él mismo definía como siniestros, es decir, en contra del bienestar general de la comunidad. De la misma manera, Mill veía en una legislación clasista el principal peligro para un gobierno representativo. Ahora bien, aquí se trata de hacer referencia al concepto orgánico de Estado que hoy en día ha vuelto a ser incontestablemente considerado. Si el Estado es un organismo y si a la vida de una totalidad contribuye cada una de sus partes, está claro que no se puede tomar en consideración solamente uno de estos organismos, descuidando a todos los demás, ni apreciar las ideas particulares de una clase sin tener en cuenta las de los demás. No es lícito, por lo tanto, considerar exclusivamente como opinión pública la de la clase media.

Biedermann define como opinión pública la *media de los pareceres* que están en boga en un lugar cualquiera, así como los

que, prevaleciendo en el reducido círculo de un municipio, se extienden hasta abrazar toda la humanidad. Sin embargo, este concepto es todavía poco eficaz —según sostiene Hotzendorff— tanto en el sentido jurídico como en el sentido político: huye de cualquier definición práctica puesto que resulta imposible aplicar el criterio de la media matemática a las opiniones. Razón por la que Holtzendorff reorienta el concepto de Biedermann al de Blutschli, entendiendo que para definir la opinión media el autor ha considerado la opinión de la clase que, puesta entre las más altas y las más bajas, representa como media intelectual y económica⁶.

Tampoco puede confundirse la opinión pública con la de los partidos. Si esto fuera así, sería suficiente adquirir informaciones acerca de la fuerza de aquéllos para reconocer inmediatamente la opinión pública. Sin embargo, de la misma manera que la opinión pública es ajena al sistema oficial del gobierno, lo es también a los intereses, ideas y sentimientos de las facciones. Cada una de éstas obedece a sus propias ideas preconcebidas, a su propia doctrina, exalta a alguna personalidad para rebajar a otra. Los partidos actúan en el escenario de la política: la opinión pública juzga por lo tanto su labor, sus sentimientos, sus ideas. De otra manera ¿cómo se podría formular un juicio sobre aquéllos mismos partidos? ¿Se puede esperar, tal vez, que se replieguen sobre sí, sobre su conciencia, para que se examinen,

6 *Staatslewi hon*. 3ª Edic. Vol. 10. p. 740.

se corrijan y hagan enmienda de sus errores? En política, algunas veces ocurre que alguna gran personalidad, indignada por las injusticias y por los errores de su propio partido, por el espíritu excesivo, intemperante que les hace negar la verdad, a veces evidente, de sus oponentes; sintiendo repugnancia a causa de la mala fe que a menudo acompaña la lucha, sale de las filas, en las que había militado y predominado, para poder proclamar la verdad sobre hombres y cosas sin impedimentos y sin censuras. Pero, no son más que excepciones. Por norma, la doctrina política de los partidos tiene la misma base que la doctrina eclesiástica y teológica: mientras la salida de sus propios militantes se censura como una apostasía o como consecuencia de una debilidad de carácter, la de los adversarios se celebra como una conversión a la verdad. Pero es un hecho que, al margen y por encima de los partidos, se advierte la presencia de un magistrado invisible examinando las actuaciones del Estado y de los partidos que en él se debaten, poniendo al mismo nivel los errores y las razones de ambos, pronunciando su juicio supremo y solemne. De todo esto se deduce el carácter especial de la opinión pública: es decir, el derecho que la misma se reserva de formar libremente sus propios juicios, incluso en contra de las doctrinas de los partidos. Lo que es prudente, puesto que no podría darse por cierta una fuerza moral y política en la sociedad si ésta obedeciera ciegamente a los partidos y no se reservara el derecho de examinar y juzgar libremente la realidad, aún yendo en contra de los mismos partidos.

Pues, si la opinión pública no puede estar constituida ni por la unanimidad de los pareceres, ni por el parecer de una sola clase social, ni por los pensamientos de los doctos, ni por las doctrinas de los partidos, hay que preguntarse qué es entonces la opinión pública. De hecho, todas las veces que se trata este tema, incluso entre personas duchos en este estudio o que han entendido su importancia, lo que se pide es definir de manera cierta qué es la opinión pública. Sin embargo, desde mi punto de vista todo esto procede de un análisis imperfecto de la cuestión.

En efecto, la ciencia solamente puede afirmar que en cada época y por cada pueblo existe un conjunto de ideas y sentimientos que, correspondiendo al espíritu más íntimo del pueblo, son profesados por una gran mayoría. Pero no es competencia de las ciencias políticas, sino más bien del arte, definir, en la multiplicidad de los casos, qué compone esta suma de ideas y sentimientos. Entre las muchas opiniones que fluctúan en el seno de un pueblo, al mismo tiempo que hay unas que, sin lugar a duda, responden claramente a su espíritu constituyente, representando las ideas y los sentimientos predominantes, hay también algún que otro parecer que, cada dos por tres, se hace pasar o se ensalza como una opinión pública. Reconocer ésta entre las otras opiniones no es propio de la ciencia, sino de la política práctica: si el mérito del hombre que se dedica a las ciencias políticas consiste principalmente en la comprensión universal de las leyes para la convivencia; el mérito del hombre de Estado consiste en aquella agudeza que, con una simple mirada, le permite reconocer y aprovechar situaciones y personas. ¿De qué manera

podría hacer eso la ciencia? La opinión pública no es la suma aritmética de los pareceres expresados en un país. Al contrario, es posible que la verdadera opinión pública esté callada cuando las personas, individualmente, sostienen públicamente pareceres que no encuentran contradicción alguna. Consecuentemente sólo el político tiene el poder para invocarla o para reconocerla. No obstante, no es necesario creer que la opinión pública nunca puede alejarse excesivamente de las tradiciones y de las costumbres morales de un pueblo. Al contrario, es en este sustrato donde nace y florece porque, si bien en la actualidad han adquirido mayor importancia la novedad de los acontecimientos y la necesidad de un cambio, no hay que pensar —según quisiera Holtzendorff— que la opinión pública se haya divorciado por completo de las tradiciones nacionales, así como de su eficaz colaboración con el pensamiento de los grandes hombres. Así, por ejemplo, no es posible suponer que los principios de libertad y justicia, inspiradores del resurgimiento italiano, jamás pueden abandonar a la opinión pública italiana, no por una momentánea aberración sino a causa de un profundo y duradero cambio, sin que de eso se derive una orientación radicalmente opuesta de la política nacional. Ésta puede entonces servir de guía al hombre de Estado, para reconocer la opinión pública. Es cierto que hoy en día se ha vuelto más arduo que en el pasado a causa de las mutantes condiciones, puesto que ya no es posible, como en los Estados de la Edad Media, ver con sus propios ojos el cambio de la opinión colectiva (cambio del que se podía, además, reconocer fácilmente quien había sido el autor). Pero, a pesar de todo eso,

el hombre de Estado puede abarcar con su mirada todos los signos, todos los impulsos de la vida nacional, divisando en ellos la verdadera opinión pública. Hay de hecho hombres que designan con seguridad la opinión pública; hay incluso algunos que, no en el mal sentido de Tayllerand sino en otro justo, siempre han tenido la sensación de sus próximos cambios reconociendo con antelación cómo influirían en ella los acontecimientos y qué dirección tomaría.

De todo esto deducimos dos proposiciones:

1.^a En cada momento de la vida de un pueblo existe, de manera manifiesta o latente, una opinión que corresponde a su espíritu y que recoge el sufragio de la mayoría.

2.^a La ciencia no puede determinar qué es esta opinión; reconocerla es tarea del político y no del hombre de ciencia. Según Hegel, reconocer lo que el propio tiempo quiere y expresa constituye el mérito de los grandes hombres.

A esta declaración científica se le puede imputar el hecho de ser ineficaz en la práctica. ¿Qué provecho tendría, por ejemplo, sostener que las ciencias políticas afirmen que en los Estados existe la opinión pública, si luego son incapaces de señalar cuál es esta opinión pública? No es un concepto lógico el que no se deja definir. Luego, peor todavía en la práctica: cuando no se sepa de verdad lo que es, la opinión pública se resuelve en nada, arrogando cada uno de tenerla a su lado e interpretándola cada uno a su manera. Así que —como bien dice Gabba— algunos pueden caer en la tentación de creer que la opinión pública no es otra cosa que un mito, un nuevo Proteo, inventado al gusto de los

que pretenden gobernar el mundo a su propia voluntad. Sin embargo, ya vimos cómo la indeterminación de la opinión pública depende de su índole puramente práctica: que no pueda ser objeto de investigación científica, no es razón suficiente para sostener su inexistencia. Desde un punto de vista científico, la opinión pública no es otra cosa que la manera informe e inconstante que un pueblo tiene de pensar y sentir sobre ciertos argumentos de interés común; pero distinguir en cada circunstancia cuál es esta manera de pensar y de sentir, es tarea puramente práctica. Tampoco hay que considerar como insignificante, o nulo, el dictamen científico elaborado al respecto porque, a pesar de reducirse a la simple afirmación de una ley, desde mi punto de vista tiene también un valor práctico. De hecho, para el hombre de Estado de un gobierno constitucional no deja de ser importante saber que en el seno del pueblo, al que él es llamado a gobernar, circula latente o expresamente una opinión dominante que juzga libremente todo lo que concierne al Estado. Esto significa que no se le permite proceder siguiendo únicamente su juicio individual y subjetivo, sino que tiene que buscar constantemente los indicios que le ayuden a conocer cuál es la opinión del país, estudiar atentamente los síntomas que se manifiesten, ocuparse de ella constantemente, considerarla como un componente de su propio gobierno.



3. Una vez reconocida la existencia de la opinión pública en los Estados, es conveniente determinar el valor intrínseco de

la misma, para inferir, de él, de qué manera puede influir en el gobierno del Estado.

Es sabido que en esta materia hay dos escuelas tan absolutas como excesivas, de las cuales una proclama como dogma la infalibilidad mientras que la otra la condena inexorablemente, consagrándola al público desprecio.

No hay quien no se percate de lo falaz que es la teoría que no ve otra cosa que lo bueno de la opinión pública, ensalzándola como si fuese una autoridad divina (*Vox populi vox Dei*). Racionalmente este error es manifiesto. La verdad no puede conseguirse más que por la vía de la reflexión; mientras que, por el contrario, el juicio de la opinión pública es habitualmente el producto de un conocimiento superficial de las cosas y, a menudo, el espejismo de las apariencias exteriores. Demasiado frecuentemente se forma bajo el impulso de las pasiones momentáneas, que conmueven las multitudes, y por las impresiones imprevistas y fugaces. Históricamente es infinito el número de los juicios de la opinión pública en los diferentes países, de los que el tiempo ha demostrado que eran erróneos, y que los acontecimientos han modificado por completo. No es menos cierto que los teólogos, los moralistas y los metafísicos tienen la opinión universal como un criterio de la verdad. Pero, esto ocurre siempre y cuando tengan en cuenta principios supremos y directrices, siendo las cuestiones subordinadas y particulares objeto habitual de la opinión pública.

No obstante ¿sería sólo por eso cierto que la opinión pública no es otra cosa que un cúmulo de prejuicios, de errores, de mentiras con que —tal y como pretende la escuela opuesta— sería

humillante e indigno, para los hombres de Estado, el tenerla en cuenta? Si el procedimiento que ella sigue no es el que se estima como lógico para llegar a la verdad, esto no significa necesariamente que hay que condenarla como errónea. Si fuera así, habría que negar por entero la influencia de los sentimientos morales en la orientación del pensamiento y en la conducta de los hombres. Es la razón la que demuestra los pros y los contras de una acción, pero es el sentido moral y natural el que determina la elección. A menudo las soluciones, a las que difícilmente se llegaría a través del puro raciocinio, se alcanzan más fácil y rápidamente por medio del sentido moral. Esto dispone de una intuición y una adivinación extraordinarias; es por eso por lo que Maquiavelo, político experimentado, consideraba la opinión algo extraordinario para sus predicciones, tanto que le parecía que, por alguna virtud oculta, pudiera prever lo malo y lo bueno de aquélla. Sería entonces una equivocación grave creer que la opinión pública tenga que ser siempre necesariamente errónea.

Es cierto que, aún quedándose lejos de la verdad, la opinión pública siempre es merecedora del respeto y de las atenciones, si no del acatamiento, de los hombres de Estado. Parece paradójico, una lógica contradicción, que una vez sostenida la falacia de la opinión pública hay que argumentar su importancia, pero los escritores más moderados e insignes están de acuerdo en reconocerla. Tómase como ejemplo a Bluntschli quien abiertamente declara que, a pesar de ser errónea, siempre es una gran fuerza espiritual y moral que el hombre de Estado tiene que tener en máxima cuenta. El respeto que merece no deriva de su

veracidad, sino de su fuerza. Oponerse a esta potente fuerza produciría males aún más graves que los errores en ella contenidos.

Entonces, si la opinión pública no es ni necesariamente verdadera ni necesariamente falsa, ¿cuándo y cómo será una u otra cosa? Una solución importante a este problema la ha encontrado Hegel, quien distingue el contenido fundamental y esencial de la opinión pública de su concreta manifestación pública, para sostener que en el contenido esencial no hay error porque el eterno y sustancial principio de la justicia constituye su base, como fundamento ético, y que es en sus realizaciones concretas donde se puede producir el error. Por lo tanto, a la pregunta de si un pueblo puede engañarse, él contesta que no puede hacerlo en su sustancial fundamento, pero sí fácilmente en sus realizaciones.

Con todo, esta teoría puramente filosófica y abstracta de poco sirve para solucionar el problema relativo a cómo distinguir lo verdadero de lo falso en la opinión pública, sustituyéndolo simplemente con el problema de discernir lo fundamental de lo accidental. Desde mi punto de vista, a esta cuestión no se le puede dar una contestación diferente de la relativa a la definición de la opinión pública. En medio de las múltiples opiniones que abundan en la superficie de la vida de un pueblo, ¿cuál es la que merece ser considerada como pública? La ciencia no lo puede decir, y es tarea del arte. De la misma manera, ¿en el contenido de la opinión cómo se puede discernir lo que merece ser aceptado y observado de lo que debe ser descartado? Esto no es competencia de la ciencia, sino del arte. Hegel sostiene admirablemente que la opinión pública no es ni absolutamente buena ni

absolutamente mala, siendo los hombres eminentes quienes son capaces de encontrar lo que en ella hay de verdadero.

Pues, científicamente es posible pronunciar solamente las siguientes proposiciones: 1.^a en cada época y en cada pueblo existe una opinión predominante que corresponde al espíritu que la inspira; 2.^a es tarea de los hombres de Estado evaluarla y aprovecharla apreciando lo que de ella resulta útil.



4. Los organismos habituales a través de los cuales se manifiesta la opinión pública son la prensa, la reunión y la asociación: algo que, bajo la forma de libertades y de derechos, son parte integrante del gobierno constitucional.

Los derechos de reunión y de asociación están siendo ampliamente estudiados por el derecho constitucional, tanto en lo que concierne a su fundamento racional como en lo que concierne a su plasmación jurídica. No cabe duda, luego, que desde un punto de vista político son los medios más naturales y directos a través de los cuales se manifiesta el espíritu de un pueblo o, mejor dicho, son su visible y explícita manifestación. La acción de estos derechos no es siempre la misma. En épocas tranquilas son pocos —indolentes y pasivos, a menudo— los que se sirven de ellos; en épocas de luchas, al contrario, adquieren una intensidad febril, una energía y un poder fortísimos. La historia inglesa cuenta con ejemplos especialmente abundantes que demuestran

la potente influencia de las asociaciones y de las reuniones: según escribe Palma, muchas nobles causas debieron su triunfo a la fuerza incomparable y benéfica de las reuniones y asociaciones públicas. En los países de la Europa continental, estos derechos constitucionales no han tenido aquel largo y poderoso desarrollo, propio del pueblo inglés: en Italia, sobre todo, tienen una expresión más bien débil. No obstante, sería un error tanto interpretarlos como la única y absoluta expresión de la opinión nacional, como desatender las advertencias.

El mayor vehículo de la opinión es la prensa, más potente que el mismo derecho de reunión y de asociación. En sus actuales condiciones, la prensa no desempeña la alta función que, en la vida de los pueblos, le incumbiría porque, al no lograr alejarse de los acontecimientos políticos para contemplarlos de manera serena y desinteresada, se manifiesta únicamente en la forma perniciosa y egoísta, propia de una prensa de partido. Es digno de atención el análisis que de ella hace Holtzendorff en su ya mencionado ensayo, la demostración minuciosa y paciente de sus males y, sobre todo, la crítica severa que hace al anonimato en la prensa. No cabe duda que el anonimato es causa de muchos males, y si la prensa no rinde a la vida social los beneficios que podría, es precisamente por eso. De hecho, los países políticamente más libres, como son Inglaterra y América, reconocen sin problemas que el anonimato altera el proceso de formación de la opinión pública y que el uso de la técnica opuesta sería algo altamente deseable. Holtzendorff asimila la prensa anónima a los mítines donde los oradores salen con un antifaz puesto, como

los antiguos histriones o los delincuentes enjaulados. Sostiene también que el anonimato engaña al público, el cual siempre cree que detrás de aquellos artículos hay un hombre importante: un príncipe del reino de las ideas que desee viajar de incógnito para sustraerse a los homenajes inoportunos de sus admiradores. Verosímilmente si hubiera una prensa que, en lugar de servir a los objetivos de los partidos, ejerciera la misión de juzgar o censurar libremente todos los acontecimientos políticos y acogiera en su seno a todos los escritores independientes, podría aportar auténticos beneficios a la sociedad así como contribuir, discutiendo objetivamente todas las opiniones, a aquella educación política de los lectores que es ajena al periodismo de hoy en día. En el presente, por lo contrario, a los que se encuentran fuera de las asociaciones de partido se les hace imposible influir en la opinión pública a través de la prensa. No obstante, incluso en estas condiciones resulta imposible no reconocer que la prensa es aún el principal medio de difusión de las ideas políticas, que en la mayor parte de los casos es la que informa a la opinión pública, y que ésta no puede existir sin tener una representación en la prensa. Por eso en muchos países el juicio acerca del estado de la opinión popular no difiere del juicio acerca de la capacidad o del valor moral de la prensa. Consecuentemente quien quiera entender la opinión pública contemporánea, tiene obligatoriamente que servirse y tener en cuenta los pareceres emitidos por la prensa.

El derecho de petición también puede servir como medio de manifestación de la opinión pública, puesto que por su medio

Quisque populo puede dirigirse legalmente a la suprema autoridad del Estado para reclamar medidas para cualquier caso. «Las peticiones —escribe Palma— son solicitudes dirigidas al Parlamento (antaño sobre todo al Rey, quien tenía la mayoría de los poderes en el Estado, hoy en día al Senado y a la Cámara de los Diputados), para querellarse por algún abuso; a menudo después de reuniones públicas, a su conclusión, para expresar votos de confianza hacia la política y la orientación del Estado, hacia algún proyecto de ley que se quisiera introducir, aprobar o rechazar. El derecho de petición es una especie de limitado derecho de iniciativa que se le otorga al ciudadano en cuanto a las leyes y a la política del Estado, una forma desarrollada del derecho de manifestar sus propios pensamientos ante los representantes del país, los sentimientos del *demos* aún sin la investidura del electorado, un derecho de apelación ante el poder parlamentario sobre las acciones del ejecutivo, cuanto más importante tanto más apoye sus razones en la autoridad del número de los peticionarios en los mítines o en las asociaciones. Autoridad del número que fácilmente puede convertirse en una fuerza de presión o de intimidación»⁷. Estando así las cosas, ¿qué medio más idóneo para transmitir la opinión pública? Desgraciadamente, el derecho de petición, que fue muy exaltado en los comienzos de los gobiernos representativos, en la práctica ha ido perdiendo vigor e importancia tanto que actualmente tiene una

7 Palma. *Corso di diritto costituzionale*. Vol. III, p. 222.

eficacia muy escasa. De todas formas, por poco que se emplee aún hoy en día, es un atisbo de opinión pública que el Gobierno no debe descuidar.

La opinión pública puede ser reconocida por muchos otros indicios que, sin embargo, no pueden ser determinados, dividiéndolos, el observador, solamente en el horizonte de la vida de un pueblo. La prensa, las asociaciones, las reuniones y las peticiones son las formas más comunes a través de las cuales se exterioriza y se manifiesta la opinión pública. Pero sólo una vista que abarque todo el conjunto de la vida nacional y todas sus múltiples formas de actuar, puede distinguir sus características y perfilarla de manera precisa.

Aceptando, entonces, que en cada momento de la vida nacional existe en el Estado una opinión que representa el pensar natural e íntimo de un pueblo y que no puede ser designada *a priori* por la ciencia sino, más bien, observada y reconocida por la práctica de la acción política; y si, independientemente de sus determinaciones particulares, se la considera como un principio de derecho público, es lógico preguntarse qué valor y qué función debería tener en el Estado constitucional, y qué relaciones deberían existir entre la opinión pública y el Estado. Éste es el objetivo de la investigación que sigue a continuación.

CAPÍTULO SEGUNDO: EL ACUERDO NECESARIO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL CON LA OPINIÓN PÚBLICA

SUMARIO

5. *La opinión pública y los diferentes sistemas de gobierno – La opinión pública y los gobiernos despóticos – Crítica de Bluntschli a la opinión – Existe también en ellos – Sus relaciones con la opinión pública*

6. *La opinión pública y el Gobierno jurídico – Concepto de Gneist – Crítica a este concepto*

7. *La opinión pública y el Gobierno constitucional – Se refuta el argumento según el cual la representación es constantemente la expresión de la opinión pública – Se refuta el argumento según el cual, existiendo los organismos legítimos para la manifestación de la voluntad nacional, la opinión pública debe ser excluida – Se demuestra que no hay antítesis entre los principios del gobierno constitucional y la influencia de la opinión pública*

8. *El análisis de los principios demuestra que el gobierno constitucional no sólo contradice sino que reclama lógicamente la opinión pública – Ventajas prácticas que se derivan – Canon constitucional acerca de la necesidad del acuerdo del Estado con la opinión pública*



5. Para juzgar cuáles tienen que ser las relaciones del gobierno constitucional con la opinión pública, es conveniente empezar examinando el problema, que aquí nos ocupa, también con respecto a los otros sistemas de gobierno, porque de esa manera quedan mejor fijadas las características de esta gran potencia social.

Detengámonos, en primer lugar, sobre los gobiernos despóticos. ¿Puede existir algún tipo de relación entre estos sistemas, que son la encarnación de la violencia, y la opinión pública, que es la hija primogénita de la libertad?

Hay un autorizado juicio de Bluntschli sobre este argumento. Para el ilustre escritor, de la naturaleza de la opinión pública deriva la imposibilidad de su existencia en los gobiernos despóticos, puesto que requiere aquellos elementos y condiciones, especialmente la costumbre de juzgar libremente las cosas políticas (que es propia de los pueblos libres), que no se encuentran en los gobiernos despóticos. Por lo tanto, afirma que la opinión pública no puede despuntar bajo un régimen despótico, proscribiéndola de estos tipos de gobierno.

A decir verdad, la opinión pública, orgánicamente establecida y en cuanto producto sublime y espontáneo del alma más íntima del pueblo, no puede ser otra cosa que el efecto de formas y facultades muy adiestradas de pensar. Razón por la que no puede más que desarrollarse en aquellos pueblos que, gobernándose por sí mismos, se valen continuamente de su propia mente y voluntad, mientras que se queda reprimida y encasquillada en los Estados donde el despotismo veda a los súbditos ejercer las facultades de autogobierno. Además, los derechos de prensa, de asociación o reunión, y el de petición que, como hemos visto, son los vehículos más aptos de la opinión pública, son organismos de la vida pública que existen solamente en los gobiernos libres. Entonces, también por eso la opinión pública, que gracias a la libertad política puede desarrollarse naturalmente en toda su amplitud, se queda atrapada y oprimida en el despotismo.

Sin embargo, aunque falte una expresión constante de la opinión pública ¿sólo por eso puede dejar de existir, cuando menos, en potencia? Aunque falten organismos propios y específicos, ¿existirá otra manera de manifestarse el espíritu público?

Es cierto que el ejercicio continuo y, por así decirlo, familiar y prolongado de la opinión presupone facultades especialmente entrenadas, que funcionen con normalidad y rapidez, facultades que sólo pueden darse en aquellos pueblos a los que, por su necesidad de vivir libremente, se les imponga emplear constantemente la mente y la voluntad. Esto, sin embargo, no es óbice y cortapisa para que el espíritu nacional, que se queda indiferente frente a los asuntos menores de la vida cotidiana, no deje

de pronunciarse —y algunas veces enérgicamente— sobre los acontecimientos que se repercuten en su propia existencia y en su futuro, porque tiene el poder de sacudirlo así como de determinarlos. Es decir, si bien el espíritu nacional no dispone de una expresión continua y perfecta, como es propio de un pueblo libre, puede no obstante manifestarse improvisada, esporádica y groseramente. Es propio del espíritu humano el conmoverse frente a acontecimientos que le interesan; y si, siendo sublime y sensible, responde fielmente a todos los acontecimientos del mundo exterior, cuando es tosco y primitivo se conmueve y se sacude solamente frente a acontecimientos de mayor envergadura. La falta de organismos especiales tampoco representa un impedimento para la opinión pública. Si es cierto que, por ley biológica, el ejercicio de los órganos perfecciona las facultades; es igualmente cierto que una fuerza que no disponga de un órgano natural para su ejercicio, se lo cree violentamente. De esta manera, a falta de prensa, de reuniones, de asociaciones y de un derecho de petición, la opinión pública, que en los momentos solemnes se manifiesta también en los gobiernos despóticos, encuentra en la vida social otras maneras y otros medios para manifestarse. No tiene, por cierto, la extensión y la fuerza que tiene en los gobiernos libres, donde ella constituye el pensamiento unánime de un pueblo entero, acostumbrado a participar con fuerza en las cosas públicas: encerrada en un círculo más reducido, estando limitada a la clase de los hombres cultos, a la clase que está interesada en la política, se dilata y se extiende a todo el pueblo solamente en los momentos más graves.

Entonces, si tampoco el despotismo puede detener la fuerza de la opinión pública, ¿cuál es la postura del Estado despótico al respecto? Evidentemente se ajustará según su índole. Al no ser una fuerza que acompaña constantemente la vida pública sino, más bien, una manifestación violenta de los momentos más difíciles, los gobiernos despóticos la tendrán en cuenta solamente cuando no puedan contenerla.

Esto no representará nunca el reconocimiento del derecho, propio de la opinión pública, de obtener legítima satisfacción de parte del gobierno del Estado, ni el homenaje libremente tributado por los gobernantes a una autoridad competente. Será más bien una prudente medida de precaución y de cálculo, inspirada únicamente por la consideración en la que se tienen los peligros a los que se expondría el Estado a causa de una prolongada y tenaz resistencia. De hecho, la doctrina sobre despotismo, publicada por los tratados más célebres, ofrece a los gobernantes el interesante consejo de no oponerse obstinadamente a los motines del pueblo. Y la política astuta de aquellos gobiernos dispone de un arsenal completo de recursos y medios, además de una colección de lemas y de aforismos sobre este artificio de ceder oportunamente ante la voluntad de los súbditos y de adular las pasiones populares.

En todos los Estados, tanto en los más desarrollados como, especialmente, en los que no gozan de libertades, la opinión pública siempre es una manifestación pasiva y, para decirlo de alguna manera, puramente representativa del espíritu público. Es pasiva también en el ámbito del pensamiento porque refleja los

pensamientos dominantes, sometiéndolos a un juicio de aprobación o de desaprobación. Difícilmente es, ella misma, creadora de conceptos positivos. Es pensamiento: no es ni voluntad ni acción. Sin embargo, existen circunstancias en las que esta potencia puramente intelectual desemboca en acción. Esto ocurre cuando la autoridad tropieza enérgicamente con alguna pasión de las masas: entonces, la simple divergencia puede transformarse en conflicto abierto y la opinión pública, inflamada por la lucha entre los partidos, puede —como sostiene Bluntschli— salir excepcionalmente del estado de pasividad, y empujar su descontento hasta la resistencia abierta.

Estas son, por lo tanto, las características peculiares de los gobiernos no libres con respecto a la opinión pública. No estimo conveniente seguir el punto de vista de Bluntschli, sino el de Cavour quien solía decir que, poco o mucho, la opinión pública ejerce cierta influencia en todos los gobiernos, y esperaba que la presión de la misma mejorase la condición de los italianos, reducidos en cadenas por los gobiernos de aquel entonces. Como fuerza que se desarrolla y opera perennemente, entre los italianos no existe. Sin embargo, de manera involuntaria o potencial, existe el espíritu público, puesto que éste se halla, más o menos manifiesto y más o menos perfecto, en cualquier lugar donde haya una colectividad; manifestándose e irrumpiendo solamente en los momentos más graves y solemnes de la nación; anunciándose a los gobernantes no como una fuerza armónica que coopera espontáneamente al gobierno del Estado, sino como una amenaza de perjuicios aún mayores si no obtiene una legítima

satisfacción. Entonces, también los gobiernos que sirven únicamente las pasiones y las voluntades de las clases imperantes y que no se preocupan absolutamente de lo que piensan los súbditos, despreciando profundamente sus aspiraciones y sus ideas, también estos gobiernos tienen que plegarse escuchando la voz de la opinión pública, secundándola y obedeciéndole.



6. El problema de la opinión pública y el gobierno ha sido examinado también por los partidarios del Gobierno jurídico, razón por la cual merece que sus investigaciones y sus conclusiones formen parte de la doctrina especial sobre este tema. A decir verdad, hacen referencia más al origen del gobierno jurídico que a su manera de operar, puesto que han investigado si la opinión pública puede concurrir en la creación de aquella forma de gobierno, que para ellos representa la forma ideal de gobierno. Sin embargo, este enfoque puede abarcar también las funciones de gobierno, es decir, la cuestión de si la opinión pública, además de determinar el nacimiento del gobierno jurídico, puede alimentarlo y mantenerlo con vida.

Es suficiente con hacer referencia a los principios fundamentales de la teoría, para entender cuál es la actitud del gobierno jurídico ante la opinión. Antes que nada, el gobierno jurídico es un ideal de los juristas y de los filósofos, y no una entidad concreta, un sistema completamente formulado. Por lo tanto, aunque su núcleo es incuestionable, sus realizaciones concretas

son múltiples, inciertas, cambiantes, tanto que no hay acuerdo tampoco entre los que exponen e interpretan esta teoría. Sin embargo, si se considera su esencia, por gobierno jurídico se entiende el ordenamiento sistemático de unas instituciones que, por medio de normas fijas, regula los diferentes poderes del Estado así como los derechos de los ciudadanos. Aquel ordenamiento que, eliminando en la medida de lo posible la obra individual de los gobernantes, realiza en el Estado el impersonal gobierno universal de la ley. El fin que se persigue es que para cada acto de la vida colectiva, para cada rama de la acción pública, para cada relación del Estado con los ciudadanos y de los ciudadanos entre sí, corresponde una institución, un organismo que no obra según la voluntad de los que están coyunturalmente en el poder, sino siguiendo un conjunto preestablecido de normas jurídicas. El conjunto de estos organismos que exteriorizan la acción del Estado por medio de normas de derecho, sería lo que llaman gobierno jurídico.

Es suficiente pensar ahora en la naturaleza de la opinión pública para comprender que, en efecto, es la antítesis del gobierno jurídico. La opinión pública no es otra cosa que la síntesis de las ideas, los sentimientos, las impresiones que la mayoría de un pueblo madura con respecto a la modificación de las circunstancias. Razón por la cual de ninguna manera puede tener la objetividad y el rigor propios de las normas jurídicas. Es más, no existe alguna afinidad entre aquel engendramiento inmediato de ideas y sentimientos, que es la opinión pública, y la reflexión ponderada y prudente del pensamiento jurídico. De hecho, la

escuela partidaria del gobierno jurídico repudia la opinión pública. Peor aún, esta escuela y su más insigne representante —Gneist— entienden la opinión como una lucha entre los instintos más bajos y los intereses más egoístas. Como expansión exterior del individuo, la uniformidad de cuyos esfuerzos siempre se apoya en el yo para promocionar un bien egoísta, para aquellos pensadores la opinión pública representa, en una proporción mayor, el contraste entre exigencias egoístas. «Por término medio —sostiene Gneist— el resultado siempre es el mismo: lo que cada uno quiere es asegurar e incrementar el beneficio propio y el de su clase social. Si cada individuo se esfuerza en promocionar su propio bien y no en dominar su propio egoísmo a favor de los demás, la suma de todos estos esfuerzos nunca podrá producir un ordenamiento jurídico». El juicio al respecto es tan severo, que Gneist considera este término medio como un conjunto de pretensiones absurdas, de aspiraciones contradictorias, para concluir que es impensable suponer que un Rey o un Ministro pueda dejar el gobierno a la merced de la suma de estas ideas, es decir, de la opinión pública⁸. Es de esta manera como la escuela partidaria del gobierno jurídico sostiene un divorcio absoluto entre la opinión pública y el gobierno del Estado.

Pese a eso y aunque se convenga que el gobierno de un pueblo civil ha de organizarse mediante diversas instituciones

⁸ Gneist, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*. IX. Berlín, 1879.

que regulen y hagan funcionar los diferentes componentes de la vida colectiva no según el albedrío y la opinión individual de los hombres que están en el poder en un determinado momento, sino ajustándose a normas jurídicas estables, siempre habrá una parte que no estará sujeta a algún tipo de precepto jurídico, que no se modelará según leyes absolutas del derecho, sino que se adaptará necesariamente a los intereses y a las eventualidades del momento. Nadie por lo tanto pretende que en las controversias administrativas, en las cuestiones relativas al servicio militar y a la instrucción, se confíe la solución a la opinión pública. Y no cabe duda que no deja de ser bonito el ideal de aquellos autores que sueñan con un organismo de instituciones, capaz de regular estas cuestiones importantes de la vida social, así como con colegios de magistrados capaces de aplicar, a aquellas mismas cuestiones, los principios más rigurosos del derecho. Siempre hay otra cara del gobierno: la que no hace referencia a las decisiones sobre controversias administrativas o sobre cuestiones militares y educativas, sino más bien a la orientación política del Estado que, impedido por su propia naturaleza a doblarse ante las normas jurídicas, no sólo excluye sino que incluso admite y requiere la legítima intervención de la opinión pública, como si se tratara de la intervención del intelecto y de los sentidos de la nación en aquellos asuntos que a ella conciernen.



7. Una vez analizada la opinión pública desde el punto de vista de la escuela partidaria del gobierno jurídico, vamos a considerarla ahora desde la perspectiva del gobierno representativo o parlamentario, tal y como funciona en Inglaterra o en Italia.

El principio de la representación, instituto que no se conocía en la antigüedad y precioso descubrimiento de la sociedad moderna, es la sola expresión verdadera y posible de la soberanía nacional. Es a través de ella que la nación expresa su propia voluntad, crea la autoridad pública y se gobierna a sí misma. Este principio, a pesar de ser el principio de la libertad misma, parece quitarle valor a la opinión pública. De hecho, se entiende que la opinión pública tenga importancia en aquellos gobiernos en los que la nación no nombra sus gobernantes, porque es aquí donde es posible que la autoridad proceda por unos caminos que la nación no quiere y que la nación, por no poder expresar su propio pensamiento mediante las elecciones, lo manifieste a través de la opinión pública. Pero parece absurdo que, en los gobiernos donde un pueblo, en lugar de confiar su futuro en mano de otras personas, se ocupa directamente de él constituyendo continuamente el gobierno que quiere, la nación llegue a pensar de manera diferente de la autoridad. En el sistema representativo se puede decir, de un modo o de otro, que la opinión pública lo es todo y nada: lo es todo, porque los representantes son precisamente su legítima emanación; y no es nada, porque no tiene ni posibilidad ni razón de ser donde el gobierno no hace otra cosa que vehicular el pensamiento nacional.

No obstante, y pese a ser un canon fundamental del gobierno constitucional, esta armónica correspondencia, esta perfecta identidad de los representantes con los representados no es más que un principio abstracto. Fue de hecho uno de los axiomas de la metafísica política que ha dominado el desarrollo de los conceptos políticos en Europa durante las grandes transformaciones intelectuales y políticas y que, recogido cuidadosamente por la escuela doctrinaria, surgida después de la Restauración, sigue ejerciendo todavía cierta influencia. Esta escuela había bosquejado para el gobierno constitucional todo un sistema de principios especulativos y de lógicas deducciones, capaces de justificar y explicar todos sus hechos y acciones. Aquella corriente filosófica —que por boca de Royer-Collard y de Guizot, daba por seguro que, por selección natural, el gobierno representativo recoge en la descompuesta multitud nacional todos los elementos de razón, de justicia, de sabiduría que allí están presentes— afirmaba también la identidad perfecta e incesante entre el pensamiento de los representantes y el pensamiento de los representados. Sin embargo, por cuanto fuese seductor este sistema a causa de su euritmia y comodidad, ha sido necesario reconocer que esta concepción abstracta y puramente lógica del gobierno constitucional no pertenecía al mundo real. Ha sido la experiencia de las pasiones y de las tendencias que acompañan el ejercicio de las funciones legislativas, el conocimiento sobre la psicología de las asambleas, lo que ha empezado a quitar valor al presunto acuerdo armónico entre representantes y representados. Lo que ocurrió con tantos otros dogmas de la misma

filosofía política. Se ha comprobado que es solamente en los comienzos de su carrera cuando el representante siente de manera viva el vínculo con los electores, siendo el ejercicio del poder lo que reduce y debilita en él la conciencia de su procedencia. Llega de hecho el momento en que ya no cree en que él representa el pueblo, sino en que él mismo es el pueblo. La labor de las asambleas deliberativas, en principio contemplada solamente desde un punto de vista especulativo, ha sido luego demostrada en la práctica. Es de esa manera como se han descubierto y determinado las leyes acerca de la existencia y funcionamiento de los cuerpos deliberativos, mientras que una parte de las doctrinas políticas se ha ocupado de investigar su táctica y su manera de proceder. En Inglaterra, por ejemplo, los defectos y los vicios del poder legislativo son conocidos desde hace mucho tiempo, y los fundadores de la Confederación Americana se dejaron guiar por estos conceptos a la hora de elaborar su propia constitución. Es notorio, por ejemplo, que una de las tendencias del poder legislativo es la de absorber constantemente y la de usurpar las funciones del ejecutivo. Consecuentemente, solo en sus comienzos una asamblea refleja fielmente el pensamiento y la voluntad de los electores. Con el pasar del tiempo, por ley biológica, se va formando en ella un ambiente que puede no corresponder —y a menudo no corresponde— al espíritu de la nación en los diferentes momentos de su vida. Entonces solo una estrecha y pedante o, por lo menos, solo una abstracta y teórica interpretación de sus principios, podrían hacer creer a la imposibilidad de que exista una opinión pública diferente de la del Parlamento.

No obstante, por otro razonamiento, es posible proscribir la opinión pública de los gobiernos constitucionales. Aceptando como un hecho la existencia de una opinión pública autónoma incluso en aquellos gobiernos que dan continuamente pie a la opinión pública y al valor nacional, se puede, sin embargo, refutar y rechazar como contraria al estado jurídico en el que se encarna el estado constitucional. Esto se crea porque cada pueblo puede autogobernarse libremente; pero esta manera de proceder tiene que cumplirse regularmente, y la voluntad del pueblo quiere ser manifestada de manera segura y ya no quiere subir a la suprema autoridad de manera inorgánica. Entonces, se ha puesto en marcha a través de un organismo que responda rigurosamente, en sí y en todas sus partes, al principio por el cual existe. El organismo especial que sirve a la normal expresión de la soberanía nacional es la institución de la representación, y el Parlamento es la encarnación de esta voluntad.

Ahora bien, cada gobierno funciona según sus propios principios jurídicos, y todo lo que es ajeno a su ordenamiento jurídico es ajeno a él mismo. La opinión pública, que es la forma inorgánica mediante la cual el pueblo da a conocer lo que quiere y entiende, no puede entonces tener valor para el gobierno constitucional, donde la misma voluntad se expresa de forma orgánica, cierta, solemne, teniendo además fuerza legal. Aún cuando la opinión pública fuese la expresión genuina y sincera del espíritu de un pueblo y hasta que el Parlamento no la interpreta fielmente, la necesidad quiere que el Estado descuide la prime-

ra y se atenga a la segunda, siempre que no quiera sacudir los fundamentos de su propia organización jurídica.

Pero, por sentido común, parece absurdo, si no inconcebible, que el Estado constitucional, a pesar de ser cierto que en determinadas circunstancias es la opinión pública y no la opinión del Parlamento la que expresa fielmente el sentir del pueblo, no la tenga debidamente en cuenta, ni siquiera en situaciones de inevitable necesidad. Investigamos, por lo tanto, si existe una solución posible. En el mismo ámbito del derecho, me parece que no existe una oposición insuperable entre un organismo constitucional y una justa predominancia de la opinión pública. No existe alguna antítesis entre el contenido de aquélla y los principios fundamentales del gobierno constitucional, puesto que lo que se propone el gobierno constitucional es precisamente interpretar el pensamiento y la voluntad nacional. No se daría por lo tanto contradicción con el principio que inspira el gobierno constitucional, sino solamente con alguna realización específica del mismo. En este caso, la cuestión no estriba en excluir la opinión pública del gobierno sino, más bien, en determinar dentro de qué límites tiene que actuar y qué autoridad tiene sobre el gobierno. Pasaríamos entonces de una cuestión de máxima a otra que, ciñéndose solamente a los límites, fije por ley los límites del poder de la opinión pública en el gobierno constitucional. En realidad la cuestión estribaría o bien en encontrar un acuerdo entre la fuerza jurídica del Parlamento y la fuerza puramente moral, pero no por eso menos legítima, de la opinión pública, o bien de crear también un instituto jurídico o, cuando menos, establecer

el principio que regule la acción del gobierno constitucional con respecto a la opinión pública. En el Estado constitucional la simple voluntad del Parlamento, también el que va en contra de las manifestaciones de la nación, representa aquel *summum jus* que, según nuestro aforismo, a menudo es *summa injuria*. Se trata entonces de fijar las normas para el ejercicio racional de este *summum jus* en lo que hace referencia a sus relaciones con la opinión pública que, por su propia naturaleza, en el gobierno constitucional es no solamente un hecho sino, para decirlo de alguna manera, una manifestación de la razón, algo normal. Podemos por lo tanto concluir con seguridad que no hay ninguna contradicción dialéctica, alguna oposición entre los principios supremos de esta forma de gobierno y la opinión pública, entendida como elemento constitucional.



8. Además de eso, no sólo la acción de la opinión pública, como elemento de gobierno, no contradice los principios fundamentales del Estado constitucional, sino que es también lógica consecuencia de los mismos.

El Gobierno representativo es el único, entre las diferentes formas de gobiernos, que reconoce que solamente la voluntad de la nación tiene el derecho de administrar y gobernar el Estado. La elección es el medio normal a través del cual los ciudadanos expresan su propia voluntad, aunque no se excluyen otras formas mediante las cuales la voluntad nacional puede afirmarse y

manifestarse como la verdadera soberana del Estado. Es sobre estas premisas donde se funda el principio según el cual el Estado Constitucional tiene que armonizar continuamente con la voluntad popular, resultando que su acción es legítima y racional solamente cuando corresponde, a grandes líneas, a la voluntad de la nación. Pero si el Estado Constitucional tiene la opinión pública como órgano constante, se deriva que la opinión pública tiene que ser un elemento intrínseco del Estado constitucional, así como que éste tiene sus límites naturales en su armonía con la opinión pública. Éstas son objetivamente las relaciones del Estado constitucional con la opinión pública.

Si luego se quiere considerar en su acción práctica, es decir en su acción política, entonces tenemos que hacer referencia a los principios fundamentales de aquella acción, tal y como fueron formulados por Bluntschli en este canon: *cualquier acción política tiene que conformarse con la naturaleza específica de la constitución y de la ley. Ninguna acción política tiene que ser contraria a la constitución y a la ley.* «Una violación sistemática de estas normas —sigue afirmando el mismo— determinaría una evidente contradicción entre la vida del Estado y su propio ordenamiento, es decir, una contradicción del Estado consigo mismo. Una política anticonstitucional significaría un atentado en contra del Estado, en contra de lo que éste tiene de más sagrado, es decir, en contra de los fundamentos de su existencia». Con lo cual, por tener la voluntad de los ciudadanos como fundamento, el Estado constitucional no puede operar yendo en sentido opuesto

al de la opinión pública. En los gobiernos constitucionales, este canon es un principio fundamental de derecho público.

Es más, el acuerdo entre el Estado constitucional y la opinión pública, siendo dialécticamente racional, es también prácticamente ventajoso y necesario.

Supongamos, de hecho, que la acción del Gobierno se lleve a cabo de manera opuesta a las líneas directivas de la opinión pública. ¿En qué situación se encontrará el Estado? Si se tratara de una acción llevada a cabo en el extranjero, de cara a los demás Estados, perdería la fuerza y la autoridad que le deriva de su adhesión y de su concordia con la nación, tanto que podría nacer la duda de que, si el Estado actúa con ello de una manera, la nación lo hará luego de otra. Si se tratara de una acción llevada a cabo en el interior, se crearía un contraste en los estados de ánimo a causa del cual la labor del gobierno, en lugar de encontrar el apoyo del pueblo, procedería a duras penas, entre mil dificultades, quedándose a menudo atascada. Y si esta situación perjudica a los Estados despóticos, que se mantienen gracias al uso de la fuerza, es absolutamente una calamidad para aquellos Estados que, como el constitucional, se fundan en el consenso de los ciudadanos de tal manera que, teóricamente, se supone la aprobación de los ciudadanos, haciendo de esta aprobación su postulado, y, prácticamente, se cuenta con la libre y voluntaria ayuda que les ofrecen los mismos ciudadanos. No cabe duda que éstos secunden de buena gana y eficazmente la acción de sus gobiernos siempre y cuando ésta corresponda al pensamiento y al

sentimiento nacional, quedándose inertes, si no incluso reacios, frente a un gobierno contrario a sus ideas.

Supongamos, al contrario, que el Gobierno proceda plenamente de acuerdo con la opinión pública. Es fácil comprender cuál será la fuerza de la que puede disponer para conseguir sus objetivos. La ejecución de las leyes —difícil para cada Estado— se llevará a cabo fácil y eficazmente. Obsérvese que la ejecución de una ley representa su momento culminante, puesto que es la ejecución lo que determina la eficacia de una ley, resultando inútiles todos los más sabios preceptos que no encuentran una fiel y hábil realización. Toda buena voluntad, todo juicio en los gobernantes se quiebra al enfrentarse con la inquina y la hostilidad populares. Consecuentemente, bien pueden considerarse afortunadas aquellas leyes que han obtenido el consenso de los ciudadanos. Es por eso por lo que la función legislativa se lleva a cabo de manera verdaderamente útil solamente cuando, gracias a su asimilación, logra la adhesión del sentimiento público. Al igual que la legislación, también la acción política del Estado no se quedará atascada, procediendo llana, saludable y eficazmente, cuando cuente con el asentimiento nacional. El Gobierno, afianzado por la aprobación del país, no solo se sentirá dotado de mayor autoridad ejerciendo su poder con mayor fuerza y vigor, sino que encontrará también con más facilidad la inspiración acerca de cómo portarse porque es ley biológica, tal como lo demuestran la literatura, el arte y todas las demás actividades humanas, que el consentimiento del propio país y del propio tiempo aumentan las facultades intelectivas de quien está operando.

Será luego la nación la que, orientada por las mismas ideas que las de su gobierno, subvendrá la labor siempre deficiente del gobierno, no sólo ejecutando sino también adivinando sus planes y cooperando libremente para conseguir el mismo fin. «Cuando las cosas —escribe Romagnosi— están constituidas de manera que el ciudadano, aún sin saberlo, desea lo que la ley prescribe, cuando, corriendo hacia donde lo empuja su voluntad, se dirige donde las leyes le llaman; entonces, dependiente porque está satisfecho y libre porque secunda su voluntad, el ciudadano junta la mayor sujeción con la mayor libertad. El ciudadano se convertirá entonces en una persona naturalmente virtuosa, amante de la patria, capaz de estimar rectamente lo que es un bien o un mal, tanto público como privado»⁹.

El mismo autor sigue sosteniendo que, entre las leyes, ésta es la más importante de todas: verdadera constitución que no está grabada ni en el mármol ni en el bronce, sino en el corazón de los ciudadanos; ley que adquiere nueva fuerza con el paso de los días; ley que revive y sustituye todas las que, al contrario, envejecen o se apagan; ley que conserva a un pueblo en el espíritu de sus instituciones y que, imperceptiblemente, sustituye la fuerza de las costumbres con la de la autoridad.

De esa manera los beneficios de la práctica y las deducciones racionales están de acuerdo en demostrar que el constante apoyo de la opinión pública es un elemento indispensable del

9 Romagnosi, *Scienza delle Costituzioni*. Firenze, 1850, p. 112.

Estado constitucional. En la práctica, esta forma de gobierno, menos que las otras, puede vivir sin el concurso de la opinión. Luego, desde un punto de vista teórico (y aquí repetiré el canon constitucional ya mencionado), es rigurosamente conforme a los principios racionales y constitutivos del Estado constitucional que éste tenga que estar constantemente en armonía con la opinión pública siendo, la repetitiva infracción de esta norma, una ofensa a la esencia, naturaleza y razón de ser de esta forma de gobierno.

CAPÍTULO TERCERO: DE CÓMO LLEGAR A ESTE ACUERDO

SUMARIO

9. *El contenido de la opinión pública demuestra que no puede consistir en la sujeción del Estado a la misma*

10. *El acuerdo tiene que ser alcanzado mediante la elaboración de la conciencia pública – Una vez determinada ésta, nace el jus agendi cum populo – La elaboración de una conciencia jurídica necesaria a la realización del derecho – Canon relativo a las relaciones entre la opinión pública y el Estado constitucional*

11. *De cómo esta doctrina se elaboró y realizó ya por el conde Cavour – De qué manera, según Cavour, hay que ejecutarla en el Estado constitucional – Ejemplos, derivados de su vida y de sus discursos*

12. *No hay gobierno más apto que el constitucional para elaborar la opinión pública – Función educativa e instructiva del Parlamento – Cuestiones acerca de la prensa*

9. De las observaciones anteriores se ha derivado el principio constitucional relativo a la necesaria armonía entre la acción del Estado, organizado de manera libre y representativa, y los dictámenes de la opinión pública. Armonía que es tanto útil y oportuna en la práctica como rigurosa y estrictamente en la teoría, según los principios esenciales del gobierno constitucional. A continuación es conveniente fijar las normas mediante las cuales se quiere alcanzar esta armonía.

De la proposición según la cual el Estado constitucional no puede negar el valor de la opinión pública sin contradecir a su misma naturaleza, ¿se puede derivar, tal vez, que el Estado debe seguir dócilmente el camino, obedecer humildemente a su voluntad, y renunciar a toda iniciativa y actividad que no está incluida en la opinión pública? A decir verdad, es de esta manera como se alcanzaría el acuerdo: sólo con que el Estado se conforme con seguir la opinión pública al pie de la letra y, renunciando a sus ideas y puntos de vista, con poner todo su mérito en la interpretación escrupulosa de las ideas del momento para realizarlas fielmente, ya se observaría rigurosamente el canon constitucional que prescribe la armonía del Estado con la opinión pública. No obstante, ¿se podría por eso definir justa y sabia la acción del Estado?

Se puede adoptar este método también a través de la inteligencia con el bien público. Cavour, por ejemplo, no tuvo ninguna dificultad en declarar que la opinión pública le sirvió como de brújula. Cualquier persona que quiera estudiar su vida, se convencerá de que realmente la opinión pública representaba

un elemento esencial de su política, no para servirla de manera innoble sino para servirse de ella como la más grande de las fuerzas. Pero frente a esta máxima honesta y prudente se encuentra otra, innoble: la de Tayllerand, quien sostenía que cualquier hombre con cierta experiencia tiene que conocer lo que va a ocurrir con al menos media hora de antelación, para beneficiarse de ello. Encontramos aquí toda la enseñanza de los Girella¹⁰ que, según la sátira de Giusti, solían tener en el bolsillo entre nueve y diez escarapelas y, prestando atención a cómo se declarase el viento popular, se orientaban en consecuencia. Holtzendorff compara a los que tienen la capacidad de presentir siempre las orientaciones de la opinión pública para ajustarse a ellas, con aquellas personas toscas que sienten en sus miembros los cambios inminentes de estación.

Dejando de un lado estas costumbres inmorales sobre la opinión pública, es mejor que averiguamos si el Estado tiene que uniformarse siempre a ella y, de esa manera, cumplir con el cuestionable principio constitucional de la armonía entre los dos.

A la hora de hablar del contenido de la opinión pública, se ha convenido que ésta no es infalible en absoluto, tal y como la proclama la doctrina democrática con reprensible exageración, ni necesariamente errónea, tal y como quiere una escuela excesivamente hostil a todo lo que es popular. Los elementos que

10 *Nota del traductor:* Girella es el personaje de *Il brindisi di Girella*, famoso poema que Giuseppe Giusti (1809-1850) dedicó al mismo Tayllerand.

concurrer a la formación de la opinión son en parte buenos y en parte malos, siendo por lo tanto natural que, en el contenido de la misma, lo que es bueno se mezcle y se confunda con lo que es malo y perjudicial. Por un lado, tiene un conocimiento imperfecto de las cosas, el peligroso error que dimana de las apariencias exteriores, así como, en determinadas ocasiones, alguna pasión momentánea que turba el juicio popular: en fin, nada de reflexionado y meditado. Pero, por el otro, tiene la ventaja de aquel buen sentido colectivo que no se puede negar que existe en las masas, aquel sentido de la justicia que es ínsito en la conciencia popular; hay la fuerza espontánea del sentimiento que a menudo, con sus movimientos instintivos, lleva hacia soluciones más justas y reales que las de cualquier raciocinio. En la opinión pública, según sostiene Hegel, el bien está mezclado con el mal: no hay nada que, a la vez, sea o todo bien o todo mal. El mismo Hegel encargó a los hombres sensatos y sabios la tarea de discernir, en la opinión pública, lo que puede ser útil de lo que es incierto y erróneo. Según sostiene Gabba, además, la opinión pública es menos segura y atendible en política que en arte: mientras que en el arte el elemento principal es el sentido de la belleza, que es, de manera especial, un don de la naturaleza; junto a unas facultades intelectivas especiales, en política son necesarios un rico bagaje de conocimientos específicos así como una notable y entrenada facultad de juicio. Por lo que el mismo autor hace notar, al respecto, los muchos prejuicios que, en el pasado, dominaron las mentes vulgares en lo relativo a la economía nacional.

Si el Estado siguiese constantemente las modas de la opinión popular, aunque de vez en cuando podría, para decirlo de alguna manera, dar en la diana puesto que no siempre el contenido de aquélla es totalmente erróneo, a menudo caería en el error acarreando daños graves e irreparables. Además de las virtudes, la acción del Estado reflejaría los vicios de la opinión pública, y sería frecuente de esa manera que la virtud de un recto y generoso sentimiento se neutralizase por una cognición superficial de las cosas, por la influencia de las engañosas apariencias y algunas veces, peor aún, por el predominio de pasiones pasajeras e insanas. Sería imposible perseguir un objetivo con viril constancia, dirigirse incesantemente hacia una meta concentrando en ella todas las diferentes actividades del Estado, porque la opinión pública no cuenta con la perseverancia entre sus virtudes, no sigue una línea recta sino que da caprichosamente vueltas y —según afirma Bluntschli— hoy premia lo que ayer rechazó para, a menudo, despreciar mañana lo que hoy anheló fervorosamente. Ésta sería también función del Estado.

En cuanto a lo que se refiere a los gobernantes, ¿de qué serviría que dirigiesen el Estado los ciudadanos más reputados por su ingenio y cultura, si éstos tuviesen que obedecer a los juicios de las masas? Con un intelecto y una doctrina en mucho superior al nivel normal de la opinión pública, los juicios y las ideas del hombre de Estado serán sin lugar a duda más justos y rectos que los de las muchedumbres. Un hombre sólo, dotado de una mente aguda, siempre ve de manera más clara y mejor que muchas otras personas, desprovistas del mismo poder intelectual. Él divisará

entonces cómo se perfilan los acontecimientos en el horizonte antes que los demás, puesto que —según la bella imagen mencionada ya por Macaulay— desde la cresta de una colina, en la que se encuentran, los sabios distinguen la luz antes que los que están en sus faldas. Pero, a pesar de esto, estaría obligado en renunciar a sus propios conceptos, a sus propias intuiciones, para seguir las ideas vulgares de las masas. Si el hombre de Estado tuviera que tener la opinión pública como única norma para su conducta, como dice muy bien Gabba, las ciencias sociales y políticas se podrían resumir en la única ciencia de la opinión pública.

Con lo cual, si es cierto que el Estado constitucional tiene que estar en armonía con la opinión pública, no es menos cierto que su acción no puede ni tiene que ser la de ir siempre detrás de ella, obedeciéndola servilmente.



10. Asumiendo estas dos proposiciones como ciertas, hay que analizar si se puede obedecer el canon que quiere una armonía perpetua entre el Estado constitucional y la opinión pública, sin que el primero se convierta en ejecutor ciego y material de la segunda.

La armonía del Estado constitucional se puede obtener de dos maneras: o bien a través de la subordinación del Estado a la opinión, o bien a través de la subordinación de la opinión al Estado. Una vez excluido el primero, quedaría la segunda vía para realizar el canon constitucional.

Pero ¿es posible esta segunda subordinación? La opinión pública es, por su naturaleza, una fuerza libre, independiente, que no se impone ningún freno, no se prohíbe ningún argumento, penetra dondequiera y juzga a su antojo las cosas que interesan a la colectividad así como, especialmente, los actos del Estado. Es por eso que Bluntschli y Holtzendorff la definen en oposición con la opinión dominante de los gobernantes. Por lo tanto, una subordinación suya al Estado contradice la naturaleza propia de la opinión, además de su posibilidad, puesto que no hay otro poder material que sirva para doblar la fuerza libre de la opinión.

A la armonía entre la opinión pública y el Estado constitucional se puede llegar empleando otros medios que no sean la subordinación. Y ¿cuáles serían estos otros medios? ¿La opinión pública, rebelde a todo tipo de acción material, no es tal vez apta para sufrir otro tipo de influencia? La opinión pública es una fuerza psíquica y está, por lo tanto, sujeta a la acción de los medios psíquicos. Si no puede ser sumisa por la coacción, lo será sin embargo empleando el raciocinio, la persuasión. ¿Pero la opinión, que siempre se determina por un proceso propio, aceptará la influencia de la persuasión? Es cierto que la opinión se determina libremente, pero siempre bajo ciertas condiciones, siendo la persuasión una de éstas, puesto que el juicio de las multitudes varía conforme a la forma en que se le presentan los hechos. Y como las pasiones la pueden turbar, e inducirla a propósito en error, de la misma manera puede ser reconducida a la verdad a través de una determinación más exacta de los hechos y a través de más sabias consideraciones.

En consecuencia, es una de las primeras obligaciones del Estado constitucional, tal y como se la impone su propia naturaleza y las condiciones de los hechos, la de procurar que se cumpla la elaboración de la opinión pública para que ésta apoye al Estado, ayudándole a lograr sus objetivos. El Estado, entonces, cuando se proponga una acción con un alto grado de interés público, si no quiere contradecir los principios sobre los que se funda, tiene que hacer lo posible para tener a la opinión pública a su lado, como si fuese un elemento de gobierno igual de legítimo que de provechoso. Por lo tanto, antes de pasar inmediatamente a la acción, debería primero observar cuidadosamente qué elementos componen coyunturalmente la opinión pública y, entre ellos, distinguir los que son favorables y los que son contrarios a la acción que se quiere realizar. En segundo lugar, debería reunir oportunamente los primeros e, hinchándolos, hacer de ellos un núcleo predominante que logre o bien quitar valor a los segundos o bien modificarlos. En tercer lugar, y a través de una serie de actos capaces de influir en la opinión pública, debería dirigirse gradualmente a la meta que el Estado se había propuesto, preparando hábilmente y predisponiendo la opinión pública de manera que, llegado el momento de llevar a cabo la acción decisiva, la opinión pública además de secundarlo reclamara dicha acción. De esta manera, el gobierno no hará otra cosa que dar la impresión de ceder a las instancias de la misma opinión. Romagnosi sostiene que, cuando la opinión pública precede de esta manera al gobierno, la ejecución de la ley logra ser rápida y completa.

Todos los autores, de hecho, reconocen la obligación del Estado de consultar la opinión pública. Es más, Holtzendorff sostiene que, cuando no hay opinión manifiesta, ésta tiene que ser examinada con pericia por los que están preparando secretamente una acción política.

Una vez obtenida la adhesión de la conciencia nacional al plan que el Estado quiere llevar a cabo por los hombres que están en el gobierno, la autoridad crea un verdadero *jus agendi cum populo*. Este estado de cosas no es un simple estado de hecho, sino un estado de cosas que adquiere un verdadero contenido jurídico tanto que, incumpliendo este *jus agendi*, el Estado no cumple con su suprema función.

Esta manera de proceder es similar a la que se sigue en el mismo ámbito jurídico: si tiene valor en el derecho *stricto sensu*, con mayor razón debería tenerlo en ámbito constitucional y político, donde no rige el rigor y la inflexibilidad de las normas puramente jurídicas. Cada norma de derecho positivo, establecida por el Estado, tiene y debe tener su fundamento en la conciencia jurídica de la nación que es previa al Estado en cuanto origen y razón de ser del mismo. Cada necesidad que requiere la garantía del derecho, hace surgir en el seno de la comunidad una convicción jurídica especial que representa una forma propia y nacional de la idea de lo justo. Estas convicciones jurídicas se forman poco a poco, espontáneamente, en la conciencia de la comunidad, constituyendo los elementos primitivos del derecho nacional. A pesar de ser imposible traducir integralmente cada una de estas convicciones jurídicas en norma de derecho positivo,

representan su contenido. Contenido que la reflexión científica elabora y organiza. Por el contrario, cuando la colectividad tiene una necesidad que ha sido advertida no inmediatamente por el pueblo sino por la autoridad y por el mundo científico, esta necesidad no puede ni tiene que encontrar cabida en el derecho positivo antes de que se haya formado al respecto una conciencia jurídica específica. Pues, cuando o bien el sentido popular primero, o bien de manera independiente a éste, la autoridad o los doctos advierten una necesidad que requiere protección jurídica, hace falta que esta necesidad se elabore en la conciencia jurídica del pueblo antes de ser considerada por el derecho positivo. Y si, en su perpetua manifestación, la conciencia popular es el fundamento y la razón de ser del mismo derecho que, a su vez, es la más alta y solemne manifestación del Estado, tanto más deberá serlo —desde mi punto de vista— en lo que hace referencia a su actuación en las relaciones políticas y constitucionales, puesto que ésta no está vinculada por normas tan rigurosas y severas.

En razón de sus principios fundamentales, el Estado constitucional tiene que estar entonces en perfecta armonía con la opinión pública. No obstante, esta armonía no hay que lograrla a través de una ciega subordinación, sino más bien a través de una conveniente elaboración de la conciencia popular, cuyo asentimiento previo es necesario para que su acción sea además de legítima también útil.



11. Esta doctrina que hemos derivado por lógica deducción de los mismos principios esenciales del gobierno constitucional, fue creada prácticamente y realizada espléndidamente por uno de los más grandes estadistas modernos, honor de Europa y de Italia: el conde de Cavour.

Este insuperable Maestro del vivir libre, merece un lugar aparte entre los sumos hombres de Estado y los más grandes creadores de la independencia de los pueblos, no sólo porque supo llevar a cabo la gran obra de la independencia y unidad *de Italia*¹¹, sino también porque lo hizo sin jamás alejarse de los principios liberales y democráticos que quería instaurar en su país. Como Ministro, su objetivo fue siempre el de rescatar Italia con y para la libertad tanto que, en Piamonte, la empresa nacional y la implantación del parlamentarismo procedieron paralelamente. Ahora bien, quien considerase la vida política del gran ministro, sus discursos parlamentarios y los demás documentos que nos quedan de él, observará que él no se limitó a profesar los principios más generales del régimen representativo que las ciencias políticas ya habían consagrado, sino que toda la vida del gobierno libre y representativo formó un verdadero sistema en su mente. Sistema que él desarrolló prácticamente en todas sus facetas. De vez en cuando se oye a alguien que reprocha a Cavour el haber limitado su atención y su acción a los beneficios materiales de los pueblos, dejando de lado los ideales. Sin

11 La cursiva es un añadido de la traductora.

embargo, la doctrina, que se deriva examinando sus discursos y demás documentos, demuestra la gran importancia que su pensamiento reservó a los más altos ideales humanos, así como su fe en los prodigiosos efectos de la libertad. De hecho, de su análisis acerca de la forma de operar de los Estados despóticos, derivó que el Estado constitucional tenía que manifestarse de manera absolutamente diferente y completamente especial: si los fines del Estado constitucional eran diferentes, diferentes tenían que ser sus maneras de manifestarse.

El gran Ministro tenía precisamente una vivísima fe en la fuerza moral de la opinión pública, la cual —desde su punto de vista— tiene la capacidad de determinar los acontecimientos humanos y políticos de la misma manera que el pensamiento es capaz de determinar la acción. Cada modificación definitiva de la opinión acarrea entonces una consiguiente modificación en los acontecimientos. Por eso él no tenía ninguna dificultad en sostener que la opinión pública le servía de brújula, y que en los países donde se puede decir y escribir libremente la opinión pública se convierte en el único tribunal al que hay que recurrir con sinceridad y atrevimiento.

¿Quería con eso decir que hay que seguirla ciegamente? Él explicó muchas veces su concepción acerca de la acción de gobierno y de los hombres de Estado. A pesar de prescribir que éstos tenían que actuar conforme a las circunstancias y a las oportunidades del momento, exigía que no se conformasen con una política diaria y puntual, sino que se propusiesen un objetivo para su actividad. Y aunque reconociera lo serio que era

formarse un juicio sobre las grandes cuestiones del futuro, él afirmaba que un hombre de Estado, digno de este nombre, tenía que tener una serie de puntos fijos que le debían servir, para decirlo de alguna manera, de estrella polar en la orientación de su camino, reservándose la opción de elegir los medios y de cambiarlos según las circunstancias, pero siempre con la mirada puesta en el punto que debe servirle de guía. Entonces, si el gran estadista quería que cada Gobierno y cada hombre de Estado tuviesen un concepto propio, esto demuestra que ambos no tienen que ser simples instrumentos de la opinión pública.

Y entonces ¿de qué manera estimaba posible armonizar la acción del gobierno constitucional y de los hombres políticos con la opinión pública (de la que Cavour tenía un alto concepto considerándola como una legítima fuerza del gobierno libre, no dudando en tomarla como guía de su acción política)? Fiel al concepto según el cual el hecho es consecuencia del pensamiento y de la opinión, él consideraba que para la realización de un plan político hacía falta primero convencer a la opinión pública, estimando que sin su consentimiento no sería ni legítimo ni posible actuar. En los gobiernos libres lo que es contrario a la conciencia pública, no es legítimo; por lo que las grandes acciones políticas antes de ponerse en práctica tienen que realizarse primero en la conciencia pública. A partir de este momento, se convierten en acciones legítimas y obligatorias. El Estado, en la persona de sus gobernantes, sobre todo si éstos son dotados de una perspectiva inteligente, distingue los objetivos que deben representar su meta. El Estado despótico los realiza sin tener

en cuenta otra cosa que la sola voluntad del Príncipe. El Estado constitucional, al contrario, para operar legítimamente tiene, ante todo, que hacer que sus propias ideas tengan cabida en la conciencia pública.

Ésta fue de hecho la manera de actuar de Cavour. Cuando tenía una idea justa y útil para el Estado, no quería ponerla inmediatamente en marcha sino que empezaba por difundirla en los círculos políticos, en las asociaciones; provocaba su debate en la prensa; observaba la elaboración que de ella hacía la opinión pública. Y solamente cuando la conciencia nacional se había pronunciado al respecto, estimaba que había llegado el momento en que era obligatorio, además de posible y lícito, actuar.

El ilustre hombre fue todavía más allá. No se quedó satisfecho con adoptar este método en el derecho público interno, sino que quiso introducirlo también en las cuestiones internacionales. También aquí reconoció como necesaria la aprobación de la conciencia pública, como si se tratara de un elemento de derecho, considerando que para llevar a cabo una acción internacional sería conveniente ganarse primero la conciencia de los Estados (es decir, la conciencia internacional), para que el objetivo deseado se convirtiera en una necesaria y legítima consecuencia.

Todas las acciones de Cavour están inspiradas por estos principios: tanto sus discursos como muchos de otros documentos suyos, contienen fragmentos que lo expresan abiertamente. Éste fue el principio alrededor del cual giró su política preparatoria del *risorgimento* italiano. Principio que él expresó de la siguiente manera: «para el día en que entraremos en escena,

quiero preparar las cosas de manera que el ambiente nos sea favorable, que todo el mundo diga: Piamonte tiene razón»¹².

En la cuestión de Venecia, muy significativas son las ideas que expresó al respecto. «Muy Señores míos —dijo— unos se preguntan de qué manera se puede solucionar la cuestión de Venecia. De una manera muy sencilla, *haciendo cambiar de opinión a Europa*. Y unos se preguntarán: pero ¿cómo? La opinión de Europa cambiará porque la oposición que ahora existe, la hay no sólo en los gobiernos sino, hay que decirlo, también en una gran parte de la población. Esta oposición a la liberación de Venecia tiene dos causas: la primera, la duda que tiene Europa acerca de nuestra capacidad para constituirnos en nación fuerte e independiente. Esta duda deriva de que no tiene, Europa, una idea correcta sobre los medios de los que nosotros podemos disponer; de la convicción de que será imposible para nosotros llevar a cabo, a solas, una empresa tan grande y generosa. *Depende de nosotros el rectificar estas opiniones*: organicémonos; demostremos que no hay ninguna fatal semilla de discordia, de desunión entre nosotros; constituyamos un Estado fuerte, que no solo pueda disponer de un ejército formidable y de una escuadra considerable, sino que se apoye sobre el consenso unánime de las poblaciones. Entonces *la opinión de Europa se modificará*. Cuando estas verdades hayan penetrado en todas las mentes y en todos los corazones de Europa, tendrán una gran influencia. Soy

12 Massari. *Il conte di Cavour*, Torino, 1873, p. 180.

consciente de que habrá quien me diga que me estoy creando unas ilusiones y que los diplomáticos no tienen sensibilidad. Sin embargo, aunque esto fuese verdad, yo os digo: si los diplomáticos no tienen sentimientos, los pueblos sí que los tienen. *En el siglo actual, en la época presente, ya no son los diplomáticos los que disponen de los pueblos, son los pueblos que imponen a los diplomáticos las acciones que tienen que cumplir*»¹³.

Algo parecido sostuvo a propósito de la cuestión romana: «La solución de la cuestión romana tiene que derivar de la convicción, que se irá creando cada vez más en el seno de la sociedad moderna así como en la gran sociedad católica, de que la libertad es altamente favorable al desarrollo del verdadero sentimiento religioso ... El respetable diputado Audinot más o menos dijo sin reservas: Roma tiene que ser la capital de Italia. Y lo decía con razón, porque no puede darse solución a la cuestión de Roma *si primero esta verdad no es proclamada y aceptada por la opinión pública de Italia y de Europa*»¹⁴.

Con lo cual, la fuerza de Cavour siempre consistió en decir en voz alta lo que él quería, en dar cabida a sus conceptos en la opinión pública y luego servirse de esta fuerza irresistible para convertirlos en hechos necesarios e inevitables. «Durante doce años fui un conspirador, dijo un día¹⁵. Sí, señores, durante

13 Cavour. *Discorsi parlamentari*, vol. XI, p. 260.

14 Op. cit., p. 316.

15 Op. cit., p. 335.

doce años conspiré con todas mis fuerzas para proporcionar la independencia a mi patria. Pero conspiré de manera singular: *conspiré proclamando en los periódicos, proclamando ante el Parlamento entero, proclamando en los Consejos de Europa cuál era el objetivo de mi conspiración. Conspiré también buscando partidarios, afiliados, teniendo luego por compañero a todo o a casi todo el Parlamento subalpino; tuve además adeptos en todas las provincias de Italia; en los años pasados tuve como apoyo y compañeras a las Sociedades nacionales en casi su integridad, y hoy conspiro con veintiséis millones de italianos».*

Estos admirables pasajes de los discursos políticos de Cavour demuestran prácticamente de qué manera él entendía que se desarrollara la acción del Estado constitucional. No hay que hacer nada en contra de la opinión pública, pero tampoco es lícito seguirla ciegamente. Antes de realizar un proyecto, es necesario crear las condiciones de todas las acciones que resulten posibles, además de legítimas, para un Estado constitucional: es decir, hay que conquistar la opinión pública. Es por medio de esta fuerza con la que actúa el Estado constitucional, según su propia voluntad: cuando los motivos y las causas están bien presentados, los efectos son inevitables. Ésta me parece que es la única y verdadera teoría del Estado constitucional.



12. La conciencia pública es por lo tanto el más alto sujeto al que el Estado constitucional tiene que dirigir su atención.

Consecuentemente es en relación a este principio que hay que definir todo lo que corresponde a una función característica del Estado constitucional. Esta función consiste en la observación y en la elaboración; la observación para averiguar cuál es el estado de la opinión pública, apuntar los indicios que preanuncian cambios, hacer los oportunos sondeos y formular el horóscopo para el futuro; y la elaboración para predisponer la misma opinión a favor de las acciones que el Estado quiere llevar a cabo, eliminando los obstáculos que la nación podría poner, superando las aversiones y creando en el interior de la conciencia nacional todas las condiciones favorables a la realización del proyecto que el Estado contempla.

Ningún Estado es, a decir verdad, más apto para esta función que el Estado constitucional. De hecho, ¿qué organismo es más eficaz y adecuado que el Parlamento para formar la opinión pública? Todos los escritores y comentaristas de derecho constitucional están de acuerdo en reconocer al Gobierno representativo el mérito de llevar a cabo una alta función educativa e instructiva, precisamente a través del Parlamento. El Parlamento es la máxima institución para la educación nacional; es allí donde se tratan públicamente las más grandes cuestiones que afectan a los intereses de la nación; allí es donde se desarrollan todas las argumentaciones acerca de las diferentes tesis. Estas discusiones representan un vehículo para la instrucción popular, y quien sabe cuántos conocimientos pasan de la clase culta y docta a la inteligencia popular a través de este medio. El Parlamento es el lugar por excelencia donde se forja la razón: es la única

institución que, en la historia, ha logrado sustituir de alguna manera la antigua ágora. Es decir, la institución antigua que tuvo el más gran desarrollo de conocimientos que jamás se tuvo.

Está claro que el Parlamento puede servir con mucha eficacia al Gobierno constitucional en la formación de la conciencia pública y de la opinión. Es allí donde un valiente hombre de Estado puede encontrar los recursos para movilizar hábilmente el espíritu público. Si empieza proclamando en voz alta en el Parlamento cuál es el objetivo al que mira; si no deja pasar ninguna ocasión para corroborar su concepto; si poderosos oradores sostienen esta idea con su autoridad y con la elocuencia de sus discursos, y las acciones del Parlamento y del Estado están coordinadas entre sí, la voz que, desde aquel lugar solemne resuena más fuerte y con mayor autoridad, se difunde súbitamente al exterior suscitando necesariamente un poderoso eco en la conciencia popular. Conciencia popular que es necesaria a la acción política del Estado, de la misma manera que la obra de los legisladores y de los juristas elabora y concreta la conciencia jurídica, que es necesaria a la actuación del derecho. La alta afirmación de su propio derecho y de su propia meta —afirmación que Cavour hizo reiteradamente desde la augusta sede del Parlamento, aprovechando cada ocasión— no dejó de tener una influencia decisiva en la formación del espíritu público, de cuya actitud él esperaba confiadamente la satisfacción de sus votos.

Otro instrumento igualmente eficaz para la formación de la opinión pública, es la prensa. Estaría fuera de lugar alargarse

en ello para demostrarlo, puesto que se pueden ver sus efectos todos los días. Es un símbolo, pero que responde a la realidad, el que se ha utilizado llamándola el cuarto poder del Estado. Sin embargo, siendo una fuerza de la sociedad y no del Gobierno, no queda claro cómo el Estado pueda, por su medio, procurar a su actuación aquella condición de opinión pública que es necesaria para su actividad constitucional. Aquí es donde surge la cuestión, tan debatida, acerca de la prensa oficial. ¿Quién no conoce el descrédito con el que se consideró esta prensa? Y ¿quiénes no recuerdan las fervientes palabras que se emplearon para designar a los que pertenecían a ella? También es cierto que el tiempo ha establecido ideas muchos más justas, y que ahora la gente es menos severa con estos gacetilleros asalariados que durante mucho tiempo representaron uno de los lugares comunes, favorecidos por cierta retórica. Constituye un hecho de mucha envergadura que en los Estados no libres o semilibres se considere la prensa oficial y oficiosa de menor importancia que en los Estados verdaderamente libres. ¿Por qué ocurre esto? Porque en los Estados en los que la libertad pone a ciudadanos y partidos en el mismo plano, resulta natural que una parte del periodismo defienda y sostenga la labor del Gobierno. Si la prensa oficial siempre estuvo en poca consideración, lo estuvo precisamente por las dádivas que recibe a cambio de propugnar alguna idea política. Sin embargo, Holtzendorff observó que no deja de ser extraño que se reprenda a un periodista cuando se lo considera un asalariado del Estado y no cuando se lo considera un mero empleado de un emprendedor.

Pero, de estas premisas no hay que derivar las consecuencias que el Estado tenga que retribuir la prensa. Esto sería inmoral, además de superfluo. Porque, sirviéndose de la prensa, el Estado puede obrar sobre la opinión pública de manera legítima y conformándose completamente a sus principios constitucionales. Se admite, entre los escritores más renombrados de derecho público, que en el Estado constitucional el Gobierno no es otra cosa que un partido llegado al poder. Resulta entonces natural que los periódicos de su partido sostengan sus principios políticos y defiendan sus acciones. Por eso el Gobierno siempre tiene el medio para hacer pública una idea que le interesa, para que sea recogida por la opinión nacional, sufriendo aquel proceso de elaboración por el cual o bien se oprime cuando no encuentra aprobación o bien se consolida hasta convertirse en opinión pública.

El Parlamento y la prensa son entonces los dos grandes organismos de la opinión pública, sin que sea óbice y cortapisa para que el Gobierno se sirva también de otros medios igualmente legítimos.

Cómo el Estado puede, a través de sus medios y a su manera, insinuar un concepto en la opinión pública, es una cuestión que atañe al arte y a la práctica. Desde un punto de vista científico no queda más que enunciar el canon constitucional según el cual se reconoce y se sostiene tajantemente que una función especial del Estado constitucional es la de saber promocionar el gran proceso de desarrollo de una opinión pública antes de encarar una importante acción política, de manera que esta opinión se convierta en un medio del Estado para conseguir sus fines.

CAPÍTULO CUARTO: REALIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RELATIVOS A LA OPINIÓN PÚBLICA

SUMARIO

13. La actividad del Estado – A) Los grandes objetivos del Estado – a) Realización de la unidad e independencia de la patria – Comparación entre el ejemplo de Piamonte y el de Prusia

14. b) Instauración de un sistema político – Necesidad de que el consentimiento de la nación sea su substrato – Teoría de Romagnosi acerca de la puesta en marcha gradual de los poderes constitucionales como consecuencia del dominio gradual de la opinión pública – Realización gradual de las reformas

15. B) La acción cotidiana del Estado – Características del Estado constitucional según las cuales la opinión pública participa en el curso ordinario y normal de la vida pública – a) El Jefe del Estado y la opinión pública – α) Teoría de la crisis –

Recurrir a la opinión pública en las disensiones entre los poderes legislativo y ejecutivo

16. β) *El recurso a la opinión pública en el acuerdo legal entre los poderes – Funciones del Jefe de Estado frente a las manifestaciones de la opinión pública – Ejemplo de Francia – Ejemplo de Bélgica*

17. b) *El Gobierno y la opinión pública – α) Formulación del programa político – Es condición que se deriva de los principios fundamentales de esta forma de gobierno*

18. β) *Administración cotidiana – Acción del Gobierno en el Parlamento con respecto a la opinión pública – Cuestión relativa a la publicidad en política interna – Cuestión relativa a la publicidad en política exterior*

19. *Acción extraparlamentaria del Gobierno con respecto a la opinión pública – Necesidad del Estado constitucional no sólo de hacer justicia, sino también de convencer a la opinión pública sobre la bondad de la acción gubernativa*

20. c) *Los partidos políticos y la opinión pública – α) Los programas de los partidos – La función constitucional de la oposición parlamentaria*

21. β) *La acción de los partidos que sucumben – El método de las combinaciones parlamentarias – El método sobre la producción de cambios en la opinión pública*

22. d) *Los hombres de Estado y la opinión pública – La función de los Hombres de Estado con respecto a la educación popular – Acerca de la popularidad – De la verdadera y la falsa popularidad*

13. Es posible ensayar este principio regulador de la acción del Estado y, de esa manera, definir más claramente la medida y los límites.

La acción del Estado se puede destinar a diferentes objetivos. Un Estado puede agotar sus energías en los asuntos de política interior preocupándose únicamente por la vida diaria, proveyendo a las necesidades que se manifiestan en el curso tranquilo de su existencia y satisfaciendo especialmente sus intereses materiales. Dicho Estado puede vivir y quedarse satisfecho con dedicarse simple e integralmente a una política para el día a día. Éste tipo de Estado es específicamente administrativo y policial. Al contrario, el Estado puede fijarse una meta que simbolice alguna que otra noble aspiración, y orientar hacia ella todas sus fuerzas intelectivas, morales y materiales, mirar constantemente hacia ella y, haciendo todo lo posible, alcanzarla. La primera forma de proceder es modesta, cauta, prudente; a veces, útil y ventajosa; pero ordinaria y humilde, que no se reaviva por el fuego de las pasiones (las únicas que pueden hacer grande un pueblo). La segunda, al contrario, es atrevida, audaz, llena de peligros, pero noble y digna de un pueblo valiente. A consecuencia de eso, es bien difícil que un Estado, que quiera pasar con honor a la historia, no tenga ninguna noble meta a la que consagrarse integralmente y se conforme con una simple labor administrativa y policial. Un Estado sin altos objetivos no es digno de consideración. Los objetivos representan no sólo la vida, sino la razón misma de su existencia.

El Estado puede proponerse diferentes objetivos. Por ejemplo: dotar al pueblo y a la sociedad de las mejores instituciones; vencer a un enemigo, rescatar dominios perdidos; asegurar y aumentar su poder; quizás, primar por su expansión territorial. Con mayor nobleza todavía, puede asumir la misión de redimir de la esclavitud la patria a la que pertenece, llevando a cabo su unificación e independencia. Esto es lo que hicieron, por ejemplo, Prusia con Alemania y Piamonte con Italia. Estos grandes ideales, que constituyen la meta de los Estados y que representan su preocupación y su gloria, son los que atraen constantemente el pensamiento y las fuerzas del Estado en el curso de su vida diaria, y que regulan el rumbo de su política.

Si existe por lo tanto un campo en el que las doctrinas anteriores encuentran una aplicación natural, sin lugar a duda este campo es el que es capaz de cuestionar los hechos que absorben completamente la vida del Estado. Todas las argumentaciones desarrolladas anteriormente, tienen en este campo mayor eficacia y fuerza: es aquí donde hay que asignar la mayor importancia al consentimiento popular. Estos proyectos, abrazando todo el ser de un país, si no cuentan con el consentimiento popular no son ni legítimos ni viables. No son legítimos, porque es verdaderamente injusto poner en peligro la existencia misma del Estado en caso de no quererlo sus propios ciudadanos. No son posibles, porque las solas fuerzas del gobierno no son suficientes para lograr un alto objetivo, necesitando para eso la fuerza viva de la nación. Seguiría por un falso camino el Estado que quisiera llevar a cabo estos proyectos por medio de la única acción

del Gobierno, o de algún estadista, o de una restringida clase de ciudadanos. En cambio, actuaría no sólo más rectamente sino con mayor eficacia si, traduciendo en acción algunos de aquellos grandes proyectos, los desarrollara en la conciencia pública antes de realizarlos en la práctica.

Respecto a este tema, la acción política de Piamonte entre 1850 y 1860 constituye un ejemplo verdaderamente magistral, que merece sentar cátedra en la materia. Tras rechazar una política meramente administrativa que no dejaba de ser ventajosa¹⁶, y abrazar en su lugar una política de envergadura nacional, Piamonte se dispuso resueltamente a llevar a cabo este patriótico proyecto empezando, antes que nada, con dar cabida a este concepto en la conciencia tanto italiana como extranjera. La acción de aquel Gobierno, y de Cavour sobre todo, se fijó como primera condición la de formar la conciencia del pueblo subalpino en la lealtad hacia los conceptos nacionales. Objetivo que logró en muy poco tiempo. De esta manera, se creó una perfecta concordia de ideas y de sentimientos entre gobierno y ciudadanos, dando así la impresión, el Gobierno, no sólo de interpretar el pensamiento del pueblo sino de obedecer a sus manifestaciones. De la misma manera, acogiendo a los emigrantes de todas las demás regiones italianas, proporcionándoles oficios en la administración del Estado, manteniendo una comunicación continua con las diferentes partes de la península

16 Ver el magnífico discurso de Cavour —*Discorsi parlamentari*— vol. x, p. 451.

y, sobre todo, propugnado claramente ante el Parlamento y la diplomacia los derechos conculcados, y enseñando de qué manera funcionaban las instituciones constitucionales, Piamonte logró también dejar formada una opinión pública italiana, favorable a la hegemonía piamontesa. Ocurrió así que el día en que Piamonte entró en acción en nombre de la independendencia, no hizo otra cosa que poner en práctica lo que ya estaba en el ánimo de todos.

El ejemplo de Prusia se diferencia del de Piamonte: Prusia también hizo suyo el proyecto de realizar la unidad de la patria, pero logró su objetivo de manera y con medios muy diferentes respecto a los empleados por Piamonte. Con la intención de demostrar la superioridad de Piamonte, comparamos anteriormente la acción de Piamonte con la de Prusia¹⁷. De esta comparación podemos ahora derivar un valiosísimo argumento a favor de las instituciones constitucionales. Lo que no dejará de ser evidente. Mientras que el gobierno prusiano llevó a cabo aquella gran acción únicamente por la dinastía y el partido feudal en el poder, Piamonte la llevó a cabo gracias a la virtud del pueblo italiano. Razón por la cual su principal objetivo fue formar previamente la conciencia y la opinión pública, teniendo así el gran mérito de haber invocado no sólo a Italia, sino a la conciencia italiana.



17 Minguzzi. *Governo di gabinetto e governo presidenziale*, 2ª Ediz, Bologna, 1886, pp. 275-279.

14. Otro gran objetivo que puede tener un Estado, es el de establecer un sistema político.

Piamonte llevó a cabo gloriosa y admirablemente también esta tarea. Como ya apuntamos al respecto, Piamonte quiso que la creación de instituciones parlamentarias y la puesta en marcha del proyecto nacional se realizaran a la vez, de manera paralela.

Sin embargo, la elaboración y el consentimiento de la conciencia pública son necesarios a cada régimen. Bluntschli hace notar que antes de ascender a la autoridad imperial, Napoleón divulgó varios opúsculos para examinar si los tiempos eran maduros (hizo igual que Noé quien, según la leyenda bíblica, un día liberó una paloma para saber si las aguas se habían retirado ya). Repetidamente aplazó la realización de este plan por no haber llegado todavía el momento oportuno; y hasta que los indicios no le parecieron ser favorables, no quitó el velo del Consulado para desvelar definitivamente el Imperio.

La institucionalización de la libertad es otro de los casos por los que, más que nunca, es necesaria la aprobación y el apoyo de la opinión pública. En su doctrina, Romagnosi formuló una proposición especial acerca de la necesidad de una actuación gradual por parte de los poderes constitucionales, como consecuencia del gradual imperio de la opinión pública.

Desde luego, si hay algo por lo que es necesario el sustrato de la conciencia popular como fundamento racional, éste es sin lugar a duda el sistema político que un Estado elige para sí, puesto que este sistema es el medio a través del cual un pueblo actúa. Dicho de otra manera, el sistema político representaría el

organismo del Estado, el conjunto de sus miembros. Las constituciones, los sistemas políticos tienen que echar sus raíces en la historia de los pueblos, en sus tradiciones, en sus costumbres, así como entrelazarse con su vida y su historia. Sin embargo, cuando se trata de fundar un nuevo sistema y falta este vínculo poderoso, no hay otra cosa que lo pueda sustituir salvo la absoluta consonancia con la opinión pública. Solamente su desarrollo completo así como su firme determinación pueden constituir y sostener la base de una nueva constitución política.

Por eso, cuando el Estado se propone cambiar su estructura o llevar a cabo reformas, que impliquen profundas modificaciones y que estén en contradicción con el pasado, lo primero que tiene que hacer es preparar y educar concienzudamente la conciencia pública, porque sin ella le va a faltar no solo la legitimidad sino también la viabilidad de su proyecto. Es más, una vez que el Estado ha realizado esta tarea y pasa a implantar el nuevo sistema político, no tiene que hacerlo todo de un golpe —lo que sería un grave error— sino siguiendo la misma manera de proceder que siguió a la hora de predisponer la conciencia nacional. Es decir: tiene que actuar de manera que —según el principio de Romagnosi— la nueva estructura se realice gradualmente como consecuencia de la voluntad de la opinión pública.

Por eso Romagnosi aconsejó a los pueblos italianos que adquiriesen poco a poco el precioso, pero pesado, tesoro de la libertad, añadiendo: tenemos que suponer en el Estado una fuerza, en sí misma enérgica y progresiva, que puede preparar a los hombres de la constitución. La habilidad consistirá entonces en

preparar previamente esta fuerza de manera que produzca, a su debido tiempo, los frutos deseados. Lo que se puede hacer solamente con el concurso de opiniones e intereses¹⁸.

La manera, pues, de conseguir efectivamente el proceso paralelo y simultáneo de formar una conciencia política y realizar un sistema constitucional o introducir unas reformas radicales, es algo que solamente la práctica puede enseñar porque es una competencia propia del arte. Aquí no se puede afirmar sino que, en los cambios institucionales, el canon constitucional relativo al acuerdo con la opinión pública tiene que ser aún más escrupulosamente observado.

La consecución de los más altos fines del Estado así como la implantación de un nuevo sistema político, son hechos tan importantes que ni siquiera los Estados despóticos —como ya se comentó anteriormente— pueden substraerse totalmente a la influencia de la opinión pública. Sin embargo, existe una grandísima diferencia: mientras que los Estados despóticos, confiando siempre en el principio jurídico según el cual lo que le gusta al príncipe debe tener fuerza de ley, se someten a ella justo lo mínimo inevitable; en los Estados constitucionales se busca, al contrario, una absoluta identificación con la opinión pública.



18 Romagnosi, op. cit., p. 114.

15. Sin embargo, en los Estados constitucionales la opinión pública no es necesaria sólo para los grandes proyectos. Su naturaleza exige un acuerdo permanente con aquélla. Razón por la cual, además de ser necesaria para las cuestiones más importantes, es, y tiene que ser, también uno de los principales elementos constitucionales para el desarrollo de la actividad diaria.

Por lo tanto, la conciencia pública es para el Estado constitucional como la trama sobre la que urdir su labor diaria y continua. En consecuencia, la opinión pública está presente en cada uno de las fases de su actividad, envuelve, abraza, cubre integralmente el régimen constitucional: no existe parte o acción suya en la que este elemento no tenga que entrar. Es más, la acción diaria de la opinión pública es la característica destacada de este tipo de Gobierno.

Tras admitir esta máxima de derecho público como suprema norma directiva, no nos queda entonces más que señalar algunos de los momentos en los que el principio tiene una aplicación notable.

La más alta de todas sus aplicaciones se da, sin lugar a duda, durante las crisis parlamentarias.

El canon constitucional según el cual el Primer Ministro tiene derecho a quedarse en el poder hasta que conserve el apoyo de la mayoría en el Parlamento, se funda en la presunción de que la armonía entre el ejecutivo y el legislativo es indicio de la adhesión del país a la política del Gabinete. Así es que en los enfrentamientos entre el Primer Ministro y el Parlamento, en virtud del ordenamiento jurídico de éste, en el

Gobierno tiene que suceder un nuevo Ministro, procedente de la nueva mayoría, porque —siempre según los mismos principios— se supone que el cambio ocurrido en el Parlamento no es otra cosa que la expresión legítima de un cambio ocurrido en el país. No obstante, hay casos por los que es lícito cuestionar cuanto se acaba de afirmar. Un mayor conocimiento de la vida de las asambleas ha destacado una cantidad de hechos —en los que nunca se había pensado antes— que profundizan el conocimiento acerca de las pasiones que las agitan, así como de los movimientos a los que están sujetas. A menudo, en los cambios de mayoría influyen causas estrictamente parlamentarias que no tienen, ni pueden tener, raíces en el país. Sobre todo cuando estos cambios se producen a consecuencia de coaliciones que difícilmente corresponden a algún plan determinado. En estas y en otras condiciones similares, los cánones constitucionales admiten que se disuelva el Parlamento y se convoquen elecciones.

Esto, evidentemente, no es más que un homenaje a los principios que se profesan aquí, puesto que hay una verdadera intervención legal de parte de la opinión pública siempre y cuando se la interpela para poner fin a la contienda entre los poderes constitucionales, ejerciendo así su legítimo poder.

Para encargarse de esta difícil tarea está el Jefe del Estado, siendo de hecho una de las más augustas competencias de este importante cargo. Por otra parte, hay varios modos de ejercer esta función. El mismo Gabinete puede pedir al Jefe del Estado la disolución de las Cortes, como si se tratara de recurrir a la nación

para oponerse a las decisiones del Parlamento; o bien, que el Jefe del Estado convoque elecciones para que el Gobierno, aunque en minoría, se quede en el poder. Políticamente la disolución de las Cortes puede ser juzgada de diferentes maneras, siendo posible, alguna vez, incluso censurarla. Pero, desde un punto de vista constitucional, es un recurso incontestable, porque siempre representa una forma de obsequiar a la opinión pública: es la manera de recurrir a la fuente perenne de la soberanía.



16. No obstante y pese a ser natural y obvio, para el gobierno constitucional, recurrir a la opinión pública en caso de un enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo, es más significativo aún el caso de un acuerdo perfecto.

El acuerdo entre los poderes del Estado es —como ya se dijo anteriormente— aquella *præsumptio juris* por la cual un Gabinete gobierna de manera legítima a causa del supuesto consenso de la nación. Puede ocurrir que este consenso falte realmente, fallando la presunción sobre la cual se funda el ordenamiento legal del gobierno constitucional. Es por eso que el más alto deber del Gobierno, aún cuando le siga dócilmente una mayoría fiel y se sienta fuerte por repetidos votos de confianza, es el de examinar constantemente a la opinión pública, estudiar sus movimientos y darse exactamente cuenta de estos. Cuando la opinión pública, a través de indudables indicios, hiciese además de apartarse del Gobierno y este se persuadiera de no tener ya el

apoyo de aquélla, sería su obligación constitucional, pese a tener el apoyo de una fiel mayoría en el Parlamento, pedir al Jefe del Estado la autorización para disolver las Cortes y convocar nuevas elecciones. De hecho, cuando era ministro Gladstone —que es modelo insuperable de hombre de Estado constitucional— no dudó en disolver las Cortes todas las veces que creyó que no interpretaban los sentimientos de la nación.

Además de esta obligación de los Ministros, hay también una verdadera y específica competencia legal del Jefe del Estado para dichas circunstancias.

Cuando la opinión pública discrepa profundamente y no se limita a expresar ideas sino que se afirma, poderosa y materialmente, por encima de la condición legal del acuerdo entre los poderes, se impone el *summum jus* del Jefe del Estado de restablecer la así quebrada armonía con la nación. La dimisión de los Ministros o la revocación de leyes que han sido desaprobadas por el país, así como la disolución de las Cortes son actos que, en nombre de este derecho suyo, el Jefe del Estado puede realizar.

La historia de Francia y de Bélgica ofrece dos ejemplos diferentes, pero igualmente elocuentes.

En medio de sus desgracias, es muy significativo que en 1848 Luis Felipe perdiera el trono porque, valiéndose del acuerdo legítimo entre los poderes, quiso desatender las manifestaciones de la opinión pública para conservar a Guizot en el poder, porque tenía el apoyo de la mayoría. Si por el contrario hubiese ejercido la más augusta de sus funciones, habría restablecido la

armonía entre la opinión pública y el Gobierno y fortalecido al mismo tiempo la monarquía.

El ejemplo de Bélgica, en varias circunstancias corrobora, por otro lado, la doctrina opuesta. El primero en dejar esta huella en el derecho constitucional fue Leopoldo I en 1857, cuando el ministerio católico causó una oposición muy feroz en el país, a causa de una ley sobre los conventos. Aunque la ley contara ya con la aprobación parlamentaria y el Ministro contara con un apoyo mayoritario, el Rey escribió una carta al Jefe del Gobierno, ordenándole que derogara dicha ley. Carta que, para la cuestión que aquí se trata, constituye un documento importante. «Independientemente de un examen de la ley en sí —escribió— tengo en cuenta una impresión que, a raíz de este motivo, se ha producido en una parte considerable de la población. En las naciones que se ocupan de sus asuntos, en algunas ocasiones surgen unas emociones súbitas y contagiosas que se propagan con una rapidez, que es más fácil constatar que explicar y con las cuales resulta más sabio transigir que razonar».

En cambio, en 1871 la opinión pública se rebeló no en contra de algún acto legislativo, sino en contra de los hombres que formaban el Gobierno, porque se vieron involucrados en una clamorosa crisis financiera. Cuando se nombró para el cargo de gobernador de Limburgo al principal autor de aquella crisis, De Decker (quien podía ser todavía encausado porque, antes de que hubiese terminado el sumario, unos documentos nuevos sacaron a luz los medios fraudulentos que se habían empleado para hacerse con el capital público), la mayoría clerical quiso ahogar la

discusión autorizando a los ministros a que no contestasen. Estalló entonces una formidable agitación en todo el país. El Gabinete resolvió reprimirla con las armas pero el Rey, manteniéndose fiel a su cargo constitucional, no lo permitió y, tras notificar a los Ministros que el interés del país exigía su dimisión y que, por lo tanto, debían renunciar a sus cargos, cambió el Gobierno.

En 1884 tuvo lugar otra manifestación similar. Teniendo el partido clerical la mayoría en el Parlamento, el nuevo Ministro Malou aprovechó la victoria electoral para lograr un objetivo ultra partidista, sometiendo a votación una ley sobre educación primaria. El partido liberal había estructurado la instrucción pública laica bajo unas condiciones verdaderamente liberales, puesto que, junto a las escuelas del Estado, se concedía el derecho de establecer también escuelas privadas. Derecho del que los católicos se habían servido abundantemente. Con todo, el primer acto del Gabinete Malou fue el de hundir todo este sistema, sustituyéndolo por otro que restablecía en muchísimos municipios las escuelas confesionales, dirigidas por los frailes. Numerosos maestros y maestras laicos fueron brutalmente despedidos, causando una viva agitación en el país. Los burgomaestres liberales de Bruselas, Lieja y Amberes se dirigieron entonces al Rey, presentándole sus quejas al respecto. Pese a invitar, el burgomaestre de Bruselas, a sus ciudadanos a acatar la mencionada ley por estar ya sancionada, Leopoldo II, percatándose de que la opinión pública no la aprobaba porque la consideraba una ley de represalia y de reacción, se sirvió de su autoridad como había hecho ya en anteriores ocasiones. Puesto que las elecciones

locales habían demostrado indiscutiblemente la hostilidad de la opinión, ordenó las dimisiones de los Ministros que habían estado principalmente en el centro de la atención pública (la de Jacobs, sobre todo, por ser el autor de dicha ley), siendo por voluntad del rey que todo el Gabinete Malou dimitió y fue sustituido por otro Gobierno.

Todos estos relatos representan los verdaderos actos que derivan del respeto que el Estado constitucional debe tener a la opinión pública. Al respecto, vale la siguiente máxima de Laveleye: «cuando en un país libre un ministro suscita una oposición muy violenta, así como manifestaciones vivamente hostiles en una gran parte de la población, el poder ejecutivo tiene que nombrar a otros hombres para la dirección del gobierno». Y esto demuestra qué grande y legítima es la potestad que la opinión pública ejerce sobre el gobierno constitucional, donde se puede derogar el acatamiento debido al acuerdo entre los poderes del Estado, si así lo aconseja la misma opinión pública. Demuestra también las ventajas del régimen parlamentario que, si es practicado sinceramente, deja a la razón pública, y al sentido común de la nación, el tiempo y los medios para solucionar pacíficamente las cuestiones más peligrosas y delicadas.



17. En el ejercicio de las funciones cotidianas es competencia del Gobierno dar efecto al canon constitucional relativo a la opinión pública. Ésta es, por cierto, un elemento político

que pide constantemente la actividad del Gobierno: el principio que hace referencia a ella siempre tiene que estar presente en su mente, presidir su acción, y advertir constantemente que, al margen del Gobierno y de su esfera de acción, existe una fuerza que no hay que descuidar ni un instante, porque es una manifestación legítima y porque olvidarse de ella resultaría peligroso.

Como ya dijimos, ésta es una característica específica del Gobierno constitucional: la que le diferencia de las otras formas políticas. Éstas tienen un fundamento jurídico peculiar, pero el Gobierno constitucional se funda solamente en el hecho de haberle probado al pueblo —como dijo Cavour— su propia razón. Está claro, entonces, que el Poder público tiene que obrar incesantemente para dar a conocer los motivos de su acción, y para concienciar a la opinión pública de lo buena que es la actuación política del Gobierno.

Conforme a este principio, el primer deber del Gobierno es, por lo tanto, exponer su programa. Al fundarse esencialmente sobre el beneplácito del Soberano, en los gobiernos libres y semi-libres los Ministros necesitan solamente la confianza y la aprobación del Monarca. Lo que hace superfluo el dar cuenta públicamente de su programa y de los medios para realizarlo. Al contrario, en el sistema constitucional el gobierno no cuenta solamente con la confianza del Jefe del Estado, sino que tiene que ganarse continuamente también la del país. Lo que representa la condición de su propia existencia. Por lo tanto, le incumbe dar siempre cuenta de cómo gobierna el Estado. Puesto que la base de toda su acción es el programa político —es decir, el conjunto de las normas y de los

principios mediante los cuales ejercerá su cargo, de los objetivos que se propone lograr, así como de las ideas que profesa con respecto a las cuestiones principales— es patente que hacerlo público es el primer deber del Gobierno constitucional. A decir verdad, en los gobiernos constitucionales siempre hay suficiente claridad en lo que concierne a las intenciones del Gobierno: si el Ministro, según la más sana teoría constitucional, procede obligatoriamente de un partido parlamentario que ha llegado al poder, es evidente que gobernará según los principios y los criterios que constituyen la ideología propia de aquel partido. No obstante, es sumamente útil o, mejor dicho, necesario que, a la hora de tomar el poder, cada Ministro exponga explícita y claramente el programa de su acción política.

Es cierto que un sistema preestablecido parece contradictorio con una doctrina que inspira sus normas en las circunstancias. Pero, gobernar de manera experimental no significa rechazar los principios directivos porque, aunque se le asigne máxima importancia a los hechos, siempre hay que seguir una determinada dirección. El procedimiento experimental, según el cual la teoría se basa en analizar los hechos, no tiene nada que ver con el empirismo que tiene en cuenta únicamente las necesidades o la utilidad del momento. Tampoco hay que confundir aquella sabia norma constitucional con la orientación doctrinal de aquella escuela política que presumía de preverlo todo, y fundaba la política sobre algunos principios fijos, absolutos y dogmáticos: a diferencia de ésta, que obra exclusivamente en virtud de ideas abstractas, un programa político tiene que ser

esencialmente práctico y positivo. El sistema parlamentario es un compromiso entre el Parlamento y los Ministros, por medio del cual el primero acepta que los segundos gobiernen el Estado según ideas pactadas previamente entre ellos, y hasta que consigan conservar para sí la confianza de la mayoría. Por todo esto, entonces, la primera atención y la primera obligación de un Gabinete que quiera interpretar rectamente el espíritu del gobierno constitucional, es elaborar claramente su programa y exponerlo sin vacilaciones ante las Cortes o la opinión pública. Este programa tiene que hacer referencia a los fundamentos de su futura acción, las ideas y las teorías a través de las cuales gobernará, los objetivos que se propone, además de las soluciones para las cuestiones principales. Conforme a lo sostenido por el mismo Cavour, no se puede concebir que en un gobierno representativo los Ministros no dispongan de un conjunto de opiniones específicamente preestablecidas para las grandes cuestiones: de ser así, el gobierno no podría durar ni siquiera veinticuatro horas.

Hoy en día, a este principio no se le da la importancia que merece. Sin embargo, donde se aplicara siempre, acarrearía —desde mi punto de vista— muchas ventajas para el sistema constitucional. La opinión pública, informada de las intenciones del Gobierno, participaría con ardor en los asuntos del Estado, de la misma manera que la conciencia nacional, una vez conocido el programa del Gobierno, o bien lo frenaría cundo no interpretara correctamente el sentimiento nacional o bien, en caso contrario, le infundiría mayor fuerza. Por la misma razón, el Gobierno tiene que mantener constantemente informada a la

opinión pública sobre la ejecución de su proyecto. Conformando de manera personal la conciencia nacional con las acciones del Estado y recibiendo contemporáneamente su influencia, por secundarla en ciertas circunstancias y por contenerla en otras, lograría mantener aquella armonía entre la acción del Estado y la conciencia del país que es propia del gobierno representativo.



18. Tras elaborar el programa, que representa el trazado básico para su actividad política, empieza para el Gobierno la labor diaria, la que de verdad permite al Estado manifestarse y afirmarse. El Estado es un ente que cumple continuamente sus funciones administrativas y de gobierno. En el mundo real siempre surgen nuevas necesidades, nuevas condiciones, siempre ocurren nuevos imprevistos y toda una serie de acontecimientos cuyas consecuencias y cuyo fin no se pueden prever. El momento variable, múltiple y fugaz crea muchas combinaciones, capaces de desafiar cualquier previsión. Empleando una expresión de Bluntschli, estas combinaciones constituyen el material bruto que sirve al Poder para llevar a cabo su trabajo. Es sobre este material donde interviene el Estado. Su acción cotidiana es precisamente el ejercicio de la autoridad sobre los hechos y las necesidades del momento, respetando siempre los fines últimos que el Estado se propone porque —conforme al concepto que tenía Cavour al respecto— si bien el Estado tiene que tener unos puntos fijos que, como la estrella polar, le indiquen el camino,

puede reservarse la facultad de elegir los medios y de cambiarlos según las circunstancias. Es en esta acción diaria donde se exterioriza el espíritu de un Estado. A través de ella, el Estado puede tener un alto concepto de la autoridad, mantener vivo el sentimiento de la libertad, mejorar moral y materialmente la nación, contribuir al desarrollo del trabajo y de la riqueza. Es esta acción de todos los días y de todos los momentos la que deja su propia huella, la que forma el carácter de un pueblo y la que puede constituir su fortuna. Es sobre aquella acción que se calcula el valor de un Estado y de su Gobierno.

Ahora bien, es precisamente cumpliendo esta labor diaria como el Estado constitucional tiene que cuidar al máximo la opinión pública. Siendo ésta un elemento necesario para aquella forma de Gobierno, es natural que tenga que intervenir allí donde se realiza la acción del Estado: es decir, en la acción cotidiana, en la vida de todos los días. En el Gobierno constitucional, entonces, el Poder tiene que buscar todos los medios para estar constantemente en contacto con la opinión pública, merecerse su continua aprobación, orientar su poderosa fuerza hacia los objetivos del Estado, así como preparar, elaborar y formar la conciencia nacional. En el proceder del día a día, el Estado constitucional tiene que identificarse a tal punto con la opinión pública que su acción no parezca otra cosa que la acción de la misma conciencia nacional.

En el cumplimiento de la obligación de estudiar la opinión y de influir en ella, el Estado puede proponerse tres objetivos. Observar atentamente la opinión para conocer los indicios de sus

cambios, así como los juicios que ella va madurando a propósito de la labor del gobierno: esto puede útilmente servirle como instrumento de control. Además, a través de la sagacidad de los gobernantes, el Estado puede ceder algunas veces a la opinión pública, secundar algunas tendencias suyas, conformarse con algunos de sus puntos de vista. Finalmente, tiene que tenerla siempre viva, concienciándola sobre la marcha del Estado, haciendo que penetren en ella los conceptos que son necesarios al logro de sus objetivos, y favoreciendo un desarrollo de la misma de manera que sus puntos de vista coincidan con los proyectos del Estado.

Para alcanzar este último objetivo, los medios legales a emplear son las interpelaciones, las preguntas y las comunicaciones del Gobierno: medios que sirven para informar tanto a los poderes constitucionales como, también, al país sobre los hechos realizados y los que hay que realizar todavía.

Es aquí donde radica una de las cuestiones más debatidas en los gobiernos constitucionales, y uno de los mayores fallos que se le reprocha a este sistema: la publicidad de los asuntos del Estado. La objeción en contra de las interpelaciones de la Oposición que, en la práctica de los gobiernos constitucionales, a menudo se oye de parte de los amigos del Gabinete, hace referencia a lo inconveniente que es hacer públicos los asuntos del Estado porque obliga a sus ministros a hacer declaraciones. Los críticos del gobierno parlamentario hacen de esto un grave reproche, estimándolo una de las causas principales de su debilidad o,

mejor dicho, un vicio capital del mismo. Conviene, no obstante, distinguir entre política interior y política exterior.

Para los asuntos internos del Estado, las quejas relativas a la publicidad son menos vivas, además de menos justificadas. Es natural que, algunas veces, a los Ministros les resulten incómodas las intromisiones del Parlamento también en la política interior, porque no deja de ser molesto el tener que dar siempre cuenta de sus propios actos. Esto, sin embargo, no perjudica al Estado. La política interior, como deriva solamente de la voluntad del Estado, no requiere ni que se guarde secreto sobre ella, ni que se le presten las atenciones necesarias, al contrario, para todos aquellos asuntos en los que entran diferentes voluntades y diferentes intereses. Además, al no estar expuesta —según se dijo anteriormente— a influencias ajenas, la política interior no es otra cosa que la realización cotidiana del programa del Gobierno, en el cual —como se acaba de sostener— se determinan y enuncian, primero, los principios que informan su conducta, los objetivos que se propone y la solución que presuntamente dará a las cuestiones más importantes del Estado. De hecho, ¿qué perjuicio puede causar la publicidad en materia de instrucción pública, agricultura, trabajos públicos y ejército? Se podría tener miedo a la publicidad siempre que se la utilizara para pedir responsabilidades a la autoridad. Pero, en este caso, el perjuicio que se derivaría sería siempre menor que el que se produciría por silenciar y tolerar dichas responsabilidades. Por lo tanto, en lugar de perjudicar, las interpelaciones parlamentarias cumplen una altísima función en el Estado, porque

obligan al Gobierno a portarse de tal manera que en cualquier circunstancia puede ser llamado a dar cuenta de su labor y a informar a la opinión pública sobre lo que tiene derecho a saber. De esta manera, completando lo que ya se conoce, las interpelaciones contribuyen también a corregir muchos de los juicios madurados por la opinión pública, porque la intolerancia de los inconvenientes, propios de cualquier acontecimiento humano, se atenúa tras conocer las razones, los objetivos y los resultados buenos que, a pesar de todo, se han alcanzado. Solo las mentes estrechas y todavía impregnadas de las ideas de los sistemas antiguos, temen o condenan las interpelaciones parlamentarias. La repugnancia hacia la publicidad no corresponde al espíritu del gobierno constitucional. Aquellas personas olvidan que el gobierno representativo, que se funda completamente en el poder de las ideas, deposita su mayor eficacia precisamente en la discusión. El Conde de Cavour, hombre práctico y de acción, dio, en efecto, muchísima importancia a los debates parlamentarios: no sólo no evitó las interpelaciones, sino que en muchas ocasiones las provocó él mismo para decir al país lo que era necesario hacer. Nunca quiso renunciar a la fuerza de la autoridad que él asignó a los debates y a los votos del Parlamento.

En política exterior la publicidad no puede ser la misma que en política interior, porque se trata de cuestiones y de acciones en los que entran en juego las voluntades y los intereses de varios Estados. Sin embargo, las transformaciones que están ocurriendo en la vida diplomática se repercuten necesariamente en aquella materia. La diplomacia de hoy en día —decimos eso con

la autoridad, no sospechosa, de Cavour— ya no puede movilizar a su antojo a los pueblos, sino que son más bien los pueblos los que imponen a los diplomáticos el trabajo que tienen que realizar. La diplomacia es impotente frente a las condiciones dictadas por los pueblos, y lo único que puede hacer al respecto es sancionar los hechos consumados, legitimándolos. Cavour, además, enseñó las diferencias entre la vieja y la nueva política. Definió la así llamada política prudente como aquella por la que era preciso ocultar los planes propios de cada uno, disimular las intenciones, celar las simpatías o las antipatías. En otras palabras, simular completamente, y a través de esta simulación engañar a amigos y a enemigos mientras se esperara el momento oportuno para actuar en el interés propio. Decía que nunca dudaría en apoyar verbalmente a quienes condenaran dicha política. Pero estimaba que el otro sistema diplomático (juzgado imprudente porque simulaba menos y actuaba de manera más leal al intentar armonizar los hechos con las palabras) era el que la diplomacia debía practicar, siendo injusto tacharlo de aventurero, audaz y temerario¹⁹. En consecuencia, el misterio que en el pasado envolvía las acciones diplomáticas, ya no conviene en una época, como la presente, en la que la política ya no es el privilegio de una clase de personas, sino el hecho de un pueblo entero.

No obstante, puesto que —como ya se ha subrayado más de una vez— en el régimen constitucional todavía influyen las ideas

19 Cavour. *Discorsi*, vol. X, p. 87.

y los sentimientos de los antiguos regímenes (lo que ocurre, sobre todo, en los pueblos jóvenes que quieren instaurar gobiernos libres), no puede extrañar que exista aún la tendencia a rehuir cualquier debate en materia de política exterior. Tendencia que se lleva hasta una ridícula exageración y que, a pesar de todo, tiene la pretensión de ser fruto de la más refinada sabiduría política. A estas tendencias mezquinas se les puede contraponer el ejemplo de un solo pueblo, maestro en el gobierno libre: el pueblo inglés. Este no sólo no rehúye tratar en el Parlamento cuestiones de política exterior, sino que lo hace con una franqueza que podría inquietar a los pueblos continentales, puesto que resulta ser un argumento cotidiano de debate. Añádase además el ejemplo de este sumo hombre de Estado nuestro, el Conde de Cavour, quien no tuvo en absoluto los escrúpulos que tienen los parlamentarios de hoy en tratar públicamente los asuntos de política exterior. Al contrario, le gustaba hablar de ello libremente, tanto que sus discursos representan un admirable ejemplo de atrevimiento y de prudencia a la vez. Entre estos, hay que consultar sobre todo el que pronunció en la Cámara Subalpina a propósito de los resultados del Congreso de París (6 de mayo de 1856): un verdadero monumento a la habilidad política, aún más admirable si se considera que la política exterior de Piamonte estaba, en aquel entonces, llena de dificultades y de peligros, y que su publicidad habría preocupado a los tímidos amigos del gobierno constitucional. Por lo demás, si es cierto que normalmente no pueden ni deben ocurrir modificaciones relevantes en el orden de los acontecimientos allí donde no se hayan producido

antes en la conciencia de los Estados y de los pueblos, es evidente que, en los Parlamentos más autorizados, los debates acerca de la política exterior en lugar de ser argumentos que hay que evitar, constituyen un medio muy provechoso y poderoso para influir en la opinión pública.

Por todo eso, es deseable que se sustituyan los excesivos temores del presente hacia una mayor franqueza en los debates. Es un derecho de los ciudadanos de un Estado libre el de no quedarse a oscuras de sus más vitales intereses, y se proveería malamente a sí mismo aquel Estado que no apreciara la fuerza que puede extraer de la opinión pública.



19. El gobierno de un Estado no tiene que ocuparse de la opinión pública solamente en el Parlamento, sino también fuera de él: en el ejercicio constante de su autoridad.

Algunos conciben el Estado como una fuerza puramente jurídica, que actúa según los imperativos de la ley, castigando, reprimiendo o reintegrando la justicia donde se la haya ofendido. Fuente de su propia autoridad, este Estado cumple integralmente su función todas las veces que golpea allí donde se viole la justicia, solucionando los inconvenientes y restableciendo el orden.

Sin embargo, esta definición no es apropiada para el Estado constitucional, porque su acción no puede estar limitada solamente por los principios jurídicos. Aquella concepción conviene

precisamente a los Estados cuyo único principio es la ley, pero no al Estado constitucional que no se funda en la ley, sino en el consenso continuo de sus ciudadanos. Pese a eso, el Estado constitucional no cumple con todas sus obligaciones solamente por obrar en todas las circunstancias según justicia, puesto que tiene también que persuadir a los ciudadanos de que ha obrado bien. Los demás Estados cumplen con su propia naturaleza cuando obran únicamente siguiendo los principios jurídicos propios; el Estado constitucional, al contrario, para satisfacer de verdad y plenamente su propia naturaleza, tiene que dar constantemente cuenta a los ciudadanos de su trabajo para así merecerse su aprobación.

No crea, pues, el Estado constitucional que cumple con su propia obligación ejerciendo su propia autoridad según modos que, para él, son los mejores; tampoco puede conformarse con la simple satisfacción de los poderes legales. Al contrario, debe constantemente pensar en que por encima de estos poderes hay otro legítimo e irresistible, al que el Estado tiene que dar cuenta de sus propias acciones, al que el Estado tiene el deber de mantener informado y cuyo asentimiento el Estado tiene que merecerse. ¿Hubo, por ejemplo, algún acontecimiento que turbó el orden público? Es propio del Gobierno constitucional no sólo proveer el restablecimiento del orden, sino también dejar satisfecha la conciencia pública. ¿Se ofendió a la justicia? Todos los Estados tienen que remediarlo castigando a los culpables, pero el Estado constitucional no lo puede hacer en secreto, como los demás gobiernos, a través de un procedimiento interno, con

medidas de oficio: tiene que dejar satisfecha a la opinión pública, tal cual ésta merece. ¿Es desacertado el juicio público sobre algún hecho que concierne al gobierno? El Estado constitucional no se puede quedar satisfecho con haber obrado según justicia sino, reconociendo el poder de la opinión que está por encima de él, tiene que darle cuenta de todas sus acciones.

La vida cotidiana ofrece innumerables casos a los que pueden aplicarse estos principios. Explicaremos este concepto con un único ejemplo que, si bien sencillo, tiene la ventaja de ser real. Al formarse, en una ciudad, una aglomeración de gente conmovida por unos desacuerdos políticos, ocurrió que la fuerza pública no ordenó la disolución de dicha aglomeración conforme a las prescripciones de la ley, sino que intervino disparando sobre ella. De esta manera, la muchedumbre se desbandó y se fue difundiendo la consternación en todo el país. A consecuencia de este hecho, el Prefecto y el Jefe de la seguridad pública declararon, a través de un comunicado entregado por el alguacil a las gacetas locales, que no habían sido ellos los que habían dado la orden a los agentes de hacer fuego sobre la multitud. El Gobierno central mandó entonces que se llevara a cabo una investigación, cuyos resultados no se dieron en absoluto a conocer a la opinión pública. Preguntarse si esta manera de proceder respetó el espíritu del régimen constitucional, es lícito y, desde mi punto de vista, hay que contestar negativamente. No cabe duda de que la encuesta aclarara por qué, sin tener la orden de las autoridades competentes, se empezó a disparar, siendo de suponer que, en caso de resultar culpable un agente, éste fuese punido.

Mas ¿el Gobierno había terminado con eso su tarea? Frente a un hecho así, otro Estado puede limitarse a aplicar la ley, pero el Gobierno constitucional, que no se funda solamente en la ley sino también en el consentimiento constante de los ciudadanos, tiene que tener en cuenta aquel importante elemento que es la opinión pública. Ésta había quedado profundamente herida por un acontecimiento que había turbado el orden de aquella ciudad y que había acarreado dolorosas consecuencias. Por otro lado, las declaraciones hechas por el Prefecto y el Jefe de la seguridad pública de aquel distrito, para rechazar cualquier responsabilidad, hicieron creer que se había tratado de un abuso de poder por parte de agentes subalternos. El gobierno tenía entonces el deber de llevar a cabo una rigurosa y escrupulosa investigación, así como de informar a la opinión pública. En la opinión influyó la impresión de que se había cometido una injusticia, y la idea de que el Gobierno no había querido reparar la ofensa inferida a los ciudadanos. A decir verdad, el Gobierno habría podido castigar, dándose el caso, a los agentes culpables, pero esto no habría sido suficiente porque la opinión pública, ofendida, necesitaba una satisfacción moral. No es inoportuno observar aquí que cuando el Gobierno no está obligado a dar cuenta de su actividad, a menudo no lo hace por reputarse eximido.

Ya no queda duda acerca de que, por su propia naturaleza, el Estado constitucional tiene que considerar a la opinión pública como un elemento de su acción cotidiana.



20. Los principios, que se han formulado ya acerca de la opinión pública, no pueden no extenderse también a la influencia que ejercen en la génesis y vida de los partidos constitucionales. La existencia y la buena organización de éstos, hace que el gobierno parlamentario no sea un agregado automático de votos, recogidos accidentalmente, una y otra vez, por suma numérica; sino más bien un todo orgánico, compuesto más que por efímeras combinaciones por partes permanentemente constituidas, cuya acción determina el movimiento regular, la alternancia en el poder, el funcionamiento del sistema. Es por lo tanto natural que estas mismas partes, que son fuerzas vigorosas del gobierno constitucional, estén relacionadas con aquel poder que lo inviste, lo informa y lo domina.

La primera obligación de los partidos es, igual a lo que se dijo con respecto a los Gobiernos: elaborar un programa. Para los partidos, ésta es una tarea esencial. Por eso se evita que los partidos se extiendan con conceptos imprecisos, indefinidos y no susceptibles de determinaciones concretas, porque lo que puede ocurrir luego, en la práctica, es que los partidos actúen solamente en nombre de motivos personales mientras que, tras la exposición del programa, tienen que seguir constante y coherentemente los principios que grabaron en su misma bandera. Antes que nada, esta obligación los partidos la tienen consigo mismos. Pero tienen igual obligación también hacia la opinión pública, la cual no puede proceder a conciencia si no dispone de un esquema claro acerca de las intenciones de los partidos contendientes. Esta precisión en la exposición del programa

contribuye a la mejor formación de la opinión pública, porque le proporciona elementos preciosos y conocimientos importantísimos. Hace también que, puesta al tanto, pueda pronunciar su propio juicio sobre los partidos, y sostener aquel que considera más apto para el gobierno del Estado.

Esta obligación incumbe tanto al partido que tiene la mayoría como a la Oposición. A ésta en grado mayor puesto que la mayoría apoya el programa ya formulado por el Gobierno. Es en este punto donde resulta conveniente abrir un paréntesis sobre la función propia de la Oposición: función que es importantísima y que no ha sido destacada lo suficiente por el derecho constitucional. En los gobiernos constitucionales la Oposición tiene que estar formada de la misma manera que los partidos de la mayoría: es decir, tiene que alinearse según un programa formulado de manera clara y estar rigurosamente disciplinada bajo el mando de un jefe. Puesto que el Gobierno, o la mayoría, concretan acto seguido el programa que le ha llevado al poder, por su parte la Oposición tiene que contraponerle el suyo, exponiendo para cada caso las ideas contenidas en su programa y procurando que en cada circunstancia se manifieste de manera comparada la bondad de su proyecto con respecto al de la mayoría. Y esto para que el país pueda observar el desarrollo paralelo de los dos sistemas. Con lo cual, para un buen gobierno constitucional es esencial que la Oposición tenga su Jefe y, a pesar de que demasiado a menudo la ciencia lo pase por alto, no parece inoportuno destacar aquí que la función del líder de la Oposición es casi equivalente a la del Jefe del Gobierno, porque tiene que actuar

de manera paralela a éste, además de estar dotado de la misma influencia así como de las mismas obligaciones. En Inglaterra, por ejemplo, frente a Lord Melbourne, a Lord Russel y a Lord Palmerston se erguían el duque de Wellington, sir Robert Peel y Lord Stanley; frente a Gladstone, Lord Beaconsfield y Lord Salisbury. Esto porque en Inglaterra los líderes de la Oposición saben que una parte del país tiene la mirada puesta en ellos, espía sus movimientos, aguarda sus palabras. Parte del país que, si ahora es minoritaria, puede convertirse de repente en mayoritaria a causa de un cambio natural en la opinión pública. En Inglaterra es convicción común que, si bien los poderes del Estado son legalmente la Corona, los Comunes y los Lords, la vida política no puede limitarse a Westminster sino que tiene que abrazar a toda la nación.



21. Este principio acerca de la opinión pública, sirve también para determinar la manera de actuar de los partidos políticos en caso de perder ante el Parlamento. Por ser el eje de la vida de gran parte del gobierno constitucional, este argumento tiene cierta seriedad. Si nos fijamos en la experiencia concreta de muchos Estados parlamentarios, no tardamos en darnos cuenta de que si un partido lleva largo tiempo gobernando y se hace, por eso, a la idea de haberse ganado el derecho a estar en el poder, cuando cesa de esta función en lugar de disponerse a reconquistar el poder a través de la gran guerra de partido

a partido, según conviene a la dignidad política, se abandona al sistema deplorable de hacer camarilla con facciones de otros partidos, porque su único intento es el de derrocar a los otros Gobiernos, y su esperanza la de volver al poder mediante pequeñas competiciones y resentimientos, así como a través de la escisión interna de los otros partidos. Mas en política no se puede crear y, una vez creada, mantener una situación cualquiera sin darle un fundamento en la conciencia del país: la primera condición para que los cambios parlamentarios sean duraderos y legítimos, es la correspondiente transformación de la opinión pública. Es por lo tanto errónea y altamente reprehensible la manera de actuar de aquellos partidos que, destituidos, buscan su propia resurrección a través de lo que se ha denominado alquimia parlamentaria: es decir, creando camarillas facciosas. Como cada circunstancia política no es duradera si no está fundada en la opinión, los partidos al mismo tiempo que luchan en el Parlamento para defender sus propios principios, deberían actuar también en el exterior de dicha asamblea para sacar de ahí la fuerza que legitime su derecho a gobernar. Los partidos políticos tienen que dirigirse a la opinión pública, tienen que informarla y orientarla, así como conquistarla a favor de su propia causa. Es probable, entonces, que en un breve lapso de tiempo sus adeptos crezcan de número y puedan *ex iure* volver al poder, siendo así como se realiza aquella alternancia entre los partidos que es determinante para un sano gobierno constitucional. En base a estos principios, la norma constitucional prescribe entonces que los partidos de la minoría asienten su triunfo no en las camarillas

parlamentarias sino, más bien, en los cambios de orientación de la opinión pública.

En Inglaterra, donde se dan los mejores ejemplos en la práctica constitucional, el partido que resulte minoritario tras las elecciones no se abandona al desánimo y al desaliento, propio de los que no están acostumbrados a las vicisitudes del gobierno constitucional, sino que se dispone con calma y longanimidad para la acción de propaganda, consciente de que sólo conquistando a la opinión pública podrá ganar las próximas elecciones y recuperar el poder. Es entonces cuando tienen lugar aquellas sorprendentes movilizaciones, que menudean en la historia inglesa y que son la gloria de aquellos nobles partidos. Allí es bonito ver al partido derrotado, desdeñar cualquier guerrilla y mezclarse con las grandes corrientes de la opinión pública, para fortalecerse virilmente en ellas y conseguir orientarlas a su favor. Al contrario, en los Estados de la Europa continental (Italia es desgraciadamente un ejemplo), los partidos que sucumben no buscan la victoria en el seno de la opinión pública sino mediante la alquimia parlamentaria. De esta manera, no se ocupan de defender ante el país sus propias ideas; de ejercer, más que el puro derecho, el deber de la propaganda; de agitar su estandarte para reunir a su alrededor nuevos militantes, para crear nuevos núcleos, para estrechar las filas y conquistar el apoyo de la opinión pública. Al contrario, gastan sus energías de manera mezquina en luchas estériles, en miserables intrigas parlamentarias, además de ofrecer el poco confortante y educativo espectáculo de aliarse hoy con los disidentes de la mayoría para derribar un

Gobierno, mañana con los así derribados para combatir a los aliados de ayer, sin preocuparse de otra cosa que la de exacerbar las discordias internas de la mayoría con intervenciones y ayudas no sinceras. Es una cuestión de derecho y, al mismo tiempo, de utilidad, como en la mayor parte de los casos. Es una cuestión de derecho, porque un partido merece gobernar sólo cuando tiene la aprobación del país; luego, es una cuestión de utilidad porque, si bien un partido logra aventuradamente apropiarse del poder a través de un golpe de mano, no puede permanecer en él sin el apoyo de la nación. El ejemplo, pues, de los insanos amoríos de un partido con otro acariciado por la ambición, así como de las pasiones suscitadas para subir por su medio al poder, no beneficia a la educación política del pueblo. Esta debería estar siempre por encima de todos los pensamientos de cualquier persona que desarrolle una función pública en un gobierno constitucional, puesto que el alma de los ciudadanos se abre y se serena ante la sincera y ardiente propaganda de una idea.

Por tanto, los principios establecidos para la función de la opinión pública en los gobiernos constitucionales prescriben que los partidos reconozcan en aquélla la fuente perenne de su poder coordinando con ella su acción.



22. A estos principios tiene que conformarse también la conducta de los hombres políticos, puesto que siempre tienen que

amoldarse a la índole del Estado. Lo que representa un elemento importantísimo de su vida.

En los sistemas antiguos, un profundo misterio envolvía la política, considerada como algo oscuro, y el *arcanum imperii* era la frase sibilina del lenguaje político común. La vieja diplomacia, conocida solamente por las artes insidiosas y por la hostilidad hacia los pueblos, representa muy bien el sistema político del pasado. Era así que los hombres de Estado eran oráculos enrevesados, cuyo principal mérito era el de esconder sus propios pensamientos y —según lo dicho anteriormente— saber callarse en diferentes idiomas. De todas formas, todo esto era lógico. Los representantes de Estado que se fundaban en el derecho divino y en la legitimidad, revestían el carácter casi sagrado y solemne de sus Gobiernos y, teniendo que servir solamente a los intereses de los soberanos, eran responsables solamente hacia ellos, así como merecedores solamente de su exclusiva aprobación. Al cambiar el fundamento de los Estados que, en lugar de ser el patrimonio de los príncipes por derecho divino o por derecho histórico, son ahora el gobierno que la nación se da a sí misma, es natural que cambie también la naturaleza de la política. En sus grandes líneas, ésta no puede ser otra cosa que la ejecución de lo que está en la conciencia nacional. Razón por la cual cambia también el carácter y la conducta de los hombres de Estado. Los estadistas de hoy en día tienen que beneficiarse de la confianza nacional y merecérsela. Por lo tanto, en lugar de reputarse superiores a las manifestaciones de la opinión pública, tienen que reconocer en ésta el poder, legítimo e irresistible, al que tienen que dar

cuenta de sus propias acciones y del que tienen que merecerse la aprobación.

Los políticos de un Estado constitucional tienen la obligación de mantener el contacto con la opinión pública, bien para amoldarse a los juicios que ésta formula sobre ellos bien para influir sobre ella, informarla y dirigirla, realizando así aquel intercambio de influencias que debe existir entre la opinión pública y el gobierno constitucional. Además de abandonar su orgullo olímpico, tienen que confundirse y mezclarse continuamente con las corrientes vivas de la opinión pública. Esta tiene que ser más bien uno de los objetos de su atención y de su obligación de educar constantemente el sentido político de la nación. Sólo un doctrinarismo erróneo puede profesar la teoría de la indiferencia hacia la opinión y, considerando que no hay que tener en cuenta otra cosa que el parecer de los doctos, despreciar la opinión de la nación y considerar humillante el bajarse hacia ella. Estas ideas que son útiles a los Estados no libres o aristocráticos, no se adaptan al gobierno constitucional que, por su esencia, no puede existir sin la opinión pública o incluso en contra de ella.

Estamos por lo tanto obligados a hablar de aquel fenómeno importantísimo de la vida pública que es la popularidad. Hay una escuela que ensalza el desprecio de la popularidad como principio de alta sabiduría práctica. A esta escuela puede, sin embargo, contraponerse el juicio de Cavour y de Bluntschli. Cavour declaraba no ser ellos los que se honran de la impopularidad, y Bluntschli —persona no sospechosa, por cierto— enumeraba entre las fuerzas políticas aquella que procede de

la popularidad que determinó la autoridad extra-gubernamental del Barón de Stein en Prusia, O'Connel en Irlanda y Garibaldi en Italia.

Sin embargo, es preciso distinguir dos tipos de popularidad. La que uno se gana propiciándose las pasiones populares y prometiendo lo que no se puede realizar: ésta es la falsa popularidad, aquélla de la que los verdaderos hombres políticos tienen que huir y tienen que detestar. Pero otra popularidad, la que no deriva de artificios similares o de una conmoción momentánea, sino del juicio que la opinión pública madura acerca de algunos hombres así como de la confianza que su pasado y su carrera inspiran a la multitud. «Es a este tipo de popularidad —decía Cavour— a la que hay que hacer mucho caso».

De estos principios no deriva que los hombres de Estado tienen que ser unos esclavos de la opinión pública. Al contrario, se deriva de manera rigurosa la conclusión justamente opuesta. Ya se vio como la opinión pública a menudo es latente, o no es lo que parece ser en la superficie de las cosas. Es natural, entonces, que haya casos en los que los hombres de Estado tienen que tener el atrevimiento de enfrentarse con la impopularidad; pero, sacrificando el favor del momento, tienen que estar seguros de que la opinión pública aprobará sus acciones una vez que las examine con una madurez mayor.

Al respecto, existe una significativa diferencia entre la experiencia inglesa y la de la Europa continental. En Gran Bretaña los hombres políticos no sienten ni desprecio ni repugnancia hacia la opinión pública. Al contrario, se identifican tanto con

la obligación que consideran que es de su incumbencia cultivar, informar y dirigir a la opinión del país. En efecto, consideran a ésta con el debido obsequio. Es por eso por lo que se ven hombres políticos de grandísima fama o de la más alta condición social a los que no les desdeña tener discursos o conferencias ante asambleas de simples obreros, así como participar en reuniones públicas o en mítines en los que, según nuestras costumbres, parece que deben excluirse los que profesen principios conservadores. En la Europa continental, los hombres políticos no tienen este sentimiento de vinculación a la opinión pública, razón por la que no le prestan en absoluto atención y no se sienten en la obligación de informarla y orientarla. Por eso, aquella saludable movilización de educación política, que es la vida misma del gobierno constitucional y que debería constituir la principal acción extraparlamentaria de los hombres políticos, aquí es generalmente el monopolio de los hombres del partido anticonstitucional. Lo que representa, probablemente, el motivo por el cual el gobierno constitucional no ha llegado a ser todavía un todo orgánico con la nación.



CAPÍTULO QUINTO: ALGUNAS REFERENCIAS SOBRE LA OPINIÓN PÚBLICA EN LOS ESTADOS LIBRES

SUMARIO

23. En Inglaterra es un elemento de la constitución – Desarrollo histórico de la opinión pública en la constitución

24. Estado actual de la opinión pública – Los ministros y la opinión pública – Método constitucional para realizar los proyectos políticos – Los Hombres de Estado y la opinión pública – Independencia de la opinión pública con respecto a la prensa y las asambleas – Estado orgánico inglés en contraposición al puro mecanismo de los Estados constitucionales del continente europeo

25. Los Estados Unidos – Función de la opinión pública en el gobierno presidencial – Mejora de la opinión pública gracias al poder que están recuperando las clases cultas

26. Objeción sintética a la opinión pública que se deriva de la imposibilidad de determinarla jurídicamente – Los conceptos jurídicos y los conceptos políticos – El Estado no puede consistir

sólo en el orden jurídico – La opinión pública es un elemento intrínseco del Estado constitucional



23. Después de examinar los principios relativos a la opinión pública en el Estado representativo así como de analizar algunos casos de su aplicación, la exposición de esta relevante —desde mi punto de vista— doctrina constitucional se completa ahora con una breve referencia a su ejecución en el país donde tiene su máximo desarrollo: Inglaterra.

Allí, la opinión pública no sólo es una poderosa fuerza social sino, también, un auténtico elemento de gobierno. Los testimonios de los hombres políticos y de los escritores ingleses son unánimes en declarar eso abiertamente. Sin embargo, en la Europa continental, a la hora de enumerar las características de aquella admirable constitución, las ciencias políticas a menudo se olvidan de la opinión pública y casi nunca le reconocen la importancia suficiente para asignarle un puesto y una función específicos²⁰. Y eso que Canning sostenía que *no se puede entender la constitución inglesa sin tener en cuenta aquel poder*²¹. Es más,

20 Brunialti. *Idee sul governo parlamentare in Italia e in Inghilterra*, Torino, 1887. Este ensayo es una excepción, porque asigna a la opinión pública la importancia que merece en el gobierno inglés, considerándola como un verdadero elemento.

21 Fonblanque. *How reare governed ...*, cap. II, p. 13 (14^a edic.).

al estudiar las instituciones inglesas, a menudo ocurre que uno no sabe como explicar su eficacia, su fuerza y su vivo desarrollo en comparación con las mismas instituciones de la Europa continental. Esto, por olvidarse que allá las instituciones extraen perennemente su savia de la nación, y que esta se identifica orgánicamente con el gobierno a través de la perenne y vigorosa manifestación de la opinión pública.

La nación inglesa siempre se ha interesado en su propio gobierno, siendo por lo tanto natural que apareciesen atisbos de opinión pública incluso en los tiempos más remotos. Las antiguas libertades anglosajonas y el Parlamento acostumbraron en su tiempo a aquel pueblo a ocuparse de la cosa pública, aunque es cierto que la opinión no se desarrollaría más que bajo los gobiernos verdaderamente constitucionales, en los que la participación de los ciudadanos empezó a ser esencial e imprescindible. Es a partir de este momento cuando se manifestó como una verdadera fuerza, capaz de determinar muchos acontecimientos históricos.

Es a partir del reinado de los Tudors cuando se puede datar el ascenso de la opinión pública. Fue ella misma la que denunció las exorbitancias del clero católico que, por llevar una vida mundana, disipaba inmensas riquezas. Y si la Iglesia de Inglaterra se separó de aquella de Roma, esto no se debió solamente a la voluntad de Enrique VIII sino, también, a la influencia de la opinión pública. De la misma manera, cuando Isabel quiso ejercer la prerrogativa comercial de conceder monopolios con el fin de gratificar a cortesanos y favoritos, fue la opinión pública la que se rebeló de

manera tan vigorosa que, a pesar de lo querida y de lo poderosa que era la reina, ésta no fue capaz de contrastarla. De hecho, una vez que se puso al frente de la reforma, tuvo que contestar a las reclamaciones y reconquistar el afecto del pueblo. Es de esa manera como —según Macaulay— dejó a sus sucesores un admirable ejemplo de cómo tiene que portarse un príncipe frente a una conmoción pública a la que no puede oponer resistencia²².

Bajo el reinado de los Stuarts, luego, la opinión pública continuó creciendo en fuerza y autoridad. Puesto que los Tudors no la habían provocado y habían procurado no tocar las apariencias constitucionales, resultó natural que la opinión pública se manifestara violentamente y dominara la lucha abierta y terrible en contra de las libertades, que perturbó profundamente a todas las clases de la sociedad inglesa. Se trató de algo que era esencial y profundamente arraigado en aquel pueblo. La conciencia nacional entonces irrumpió, saliendo más fuerte y gallarda de aquel enfrentamiento. Luego, con la revolución de 1688, después de modificarse los principios del derecho público (o, mejor dicho, habiéndose realizado ya los que estaban contenidos en la conciencia nacional) y una vez que el nuevo Estado pasó de monárquico feudal a popular, la nación adquirió un sentimiento más vivo con respecto a sus propios derechos y, consecuentemente, la opinión pública se convirtió en una autoridad legítima del Estado.

22 Macaulay. *History of England*, Ed. Tauchniz, p. 62.

A partir de entonces, el poder de la opinión pública se ejerció constantemente sobre el gobierno, siendo efectivamente largo y difícil enumerar todos los acontecimientos de la historia inglesa en los que la opinión pública ejerció su influencia. El reinado de Jorge III marcó, desde el principio, una gran victoria para la opinión pública: fue por la fuerza de la misma opinión pública por lo que Jorge III, si bien válidamente sostenido, no logró restaurar el antiguo orden. La creciente importancia que la prensa adquirió en la lucha en contra del gobierno, le confirió una nueva autoridad: es más, se le ofreció un campo propicio en la agitación de Wilkes. Otro testimonio de su potencia es el hecho de que Lord Bute, azotado enérgicamente por la opinión pública, no se atrevió a coaccionarla imponiendo un régimen legítimo de terror, y se inclinó ante su poder aunque tuviese el apoyo completo del rey. De esa manera, la opinión alcanzó un nivel de importancia que no se pensaba que pudiera alcanzar. En ninguna época anterior —escribe May— la opinión pública había progresado tanto como en los primeros treinta años del reinado de Jorge III. Nunca la voz del pueblo se había hecho oír con tanta frecuencia y con tanta fuerza en los consejos del Estado como entonces. Es más, la opinión pública era ya tan poderosa que acabó supliendo los defectos de una representación demasiado reducida²³.

Tampoco el período sucesivo, período de general represión, pudo hacer algo en contra de la opinión pública que, al contrario,

23 May. *History of England*, cap. VIII.

dio ulterior prueba de su poder manifestándose en más de una ocasión en contra de las medidas del Gobierno. Fue por la influencia de la opinión pública que muchos juicios terminaron absolviendo a los acusados, tanto que May llegó a sostener que la opinión pública logró detener, por un momento, la peligrosa carrera de los Ministros. Cuando luego se atentó contra el Rey, la opinión pública se levantó solemnemente para condenar lo ocurrido sin que eso fuese óbice y cortapisa para que se opusiera a los atentados perpetrados por el Gobierno en contra de la libertad inglesa. La lucha emprendida por el Gobierno que ocupó el poder en los últimos veinte ocho años del reinado de Jorge III, en lugar de llevar a la opinión pública a la derrota, contribuyó a su triunfo como elemento constitucional. Inútilmente el Gobierno empleó todos los medios para desafiar a la oposición en el Parlamento mediante unas mayorías serviles, perseguir a la prensa y para hacer callar todo tipo de discusión. En esta lucha, el pueblo se fue aficionando cada vez más a la cosa pública, su inteligencia fue aumentando. Con la formación, además, de una clase media culta, poderosa e inaccesible por los demagogos, la opinión pública adquirió mayor fuerza y autoridad. La lucha dejó de ser monopolio de los demagogos, para reunir a todas las clases bajo el liderazgo de jefes eminentes, convirtiéndose así en un instrumento, tanto legítimo como poderoso, para actuar en contra de las deliberaciones del Parlamento. A partir de ese momento —escribe May—, la opinión pública devino un poder que los Gobiernos no pudieron ya subyugar, y frente al cual los hombres políticos de todos los partidos aprendieron a inclinarse

siempre. Incluso en los días menos favorables la opinión pública ejerció su influencia, siendo, sin embargo, con la llegada al poder de Jorge IV cuando creció aún más su fuerza, llegando así a ejercer su poder sobre los Gobiernos y sobre el Parlamento.

Nos queda ahora hacer referencia a nuevas victorias. La agitación católica le ofreció luego nuevas oportunidades, así como nuevos éxitos. «El triunfo del asociacionismo católico —escribe May— demostró la fuerza creciente de la agitación política como elemento de nuestra constitución, haciéndose superior a la autoridad y a las combinaciones de partido que hasta entonces habían gobernado el país».

La reforma parlamentaria ofreció otra ocasión propicia para que la opinión pública se convirtiera en la verdadera árbitra de la cuestión. Es más, por primera vez las clases media y obrera se juntaron para defender una causa común y, cosa aún más notable, en lugar de luchar en contra del gobierno lo sostuvieron ardientemente.

Es de esa manera, pues, como la opinión pública se ha convertido en uno de los elementos constitucionales más importantes de Inglaterra: el que se manifiesta siempre y constantemente. Todos los principales acontecimientos de la historia inglesa moderna se deben a la influencia de la opinión pública: la abolición de la trata de negros y esclavos, la emancipación de los católicos, la reforma parlamentaria, la abrogación de las leyes sobre los cereales, todas son conquistas de la opinión pública. Esta actuó siempre como fuerza de la política inglesa, azotando cruelmente al Parlamento —ya ídolo suyo— cuando ofendió el amor propio

del pueblo inglés por mostrarse demasiado respetuoso con la política de Napoleón; manifestándose en contra de Disraeli en 1868, apoyándole en 1874, en contra de Gladstone (acusado de haber llevado a cabo una política demasiado doméstica) y nuevamente en contra de Disraeli en 1880 porque estaba cansada de las agitaciones que estaban produciendo su novelesca política. Y, en todos los casos, árbitra siempre de los destinos del Estado.



24. Después de presentar la historia de la opinión pública, nos referimos ahora a su estado actual.

Si tenemos que marcar las diferencias entre los elementos del gobierno inglés, no se puede no asignar a la opinión pública el lugar más importante, puesto que en la actualidad ella es de verdad el manantial de toda la vida política.

En Inglaterra es la opinión pública la que gobierna el Estado. Los Gobiernos se preocupan continuamente de mostrarse considerados y devotos hacia ella, de tal forma que se sienten en la obligación de interpellarla si, aún teniendo la mayoría, consideran que no la están interpretando fielmente. A menudo, la opinión les lleva, incluso, a hacer cosas que no estaban dispuestos a hacer. Es más, a Gladstone se le reprochó ser demasiado respetuoso con la opinión. Nosotros, los italianos, experimentamos —beneficiándonos de ello— qué es lo que puede hacer la opinión pública en Inglaterra: favorecidos en un primer momento por aquel Gobierno y luego

abandonados por cuestiones de mero interés, es a la fuerza de la opinión pública inglesa si no se hizo nada en nuestra contra²⁴.

Cada vez que los hombres de Estado ingleses se proponen realizar un proyecto político, lo primero que hacen es insinuarlo en la opinión pública puesto que saben que pueden adquirir validez jurídica para su proyecto sólo después de haber ganado el favor de la opinión pública. Toda la vida de Gladstone no es más que una espléndida ejecución de este concepto. ¿Cómo logró abolir los privilegios de la Iglesia en Irlanda? Justamente de esta manera. En lugar de limitar la acción política a los círculos parlamentarios, llevó resolutamente la cuestión ante el país, convencido de que la conciencia nacional es solo la verdadera árbitra en cuestiones de este género. Allí, con el poder de su elocuencia, sostuvo la idea de la abolición; celebró mítines, constituyó asociaciones, llegando a ser proverbial el número de los discursos que Gladstone pronunció y de los mítines en los que él mismo participó. Actualmente, este gran hombre de Estado está haciendo precisamente la misma labor en lo que hace referencia a la cuestión irlandesa. En lugar de limitar esta relevante cuestión dentro de los confines de la política oficial, la está presentando directamente ante el país para que se forme y se manifieste una conciencia pública al respecto, seguro de que, si esta la hace suya, la ejecución de su proyecto será legítimo, incontestado e ineludible.

24 Vid. discurso de Cavour, Cámara de los Diputados 9 de febrero de 1859.

Pero en Inglaterra el partido en el poder juega entre fuerzas iguales. La opinión pública no tiene ante sí un único programa. Ambos partidos contendientes se presentan ante ella para abogar por su propia causa, puesto que el partido conservador, tanto como el partido demócrata, entienden la necesidad de hacer partícipe a la opinión pública en los asuntos públicos. De esta manera, al lado de los mítines democráticos se reúnen también las asambleas del partido conservador, en las que participan los descendientes más ilustres de la aristocracia.

Es con todo esto que se coordina —como ya vimos— la acción de los hombres de Estado, quienes, a diferencia de lo que ocurre en el Continente, creen que su actividad no tiene que desarrollarse solo en el ámbito parlamentario, y consideran que no cumplen con su tarea por el solo hecho de actuar en las esferas oficiales de la política.

Solo en Inglaterra se ve a los más eminentes hombres políticos dividirse entre el Parlamento y las sociedades políticas populares, entregarse al desarrollo y a la divulgación de las principales ideas políticas, así como llevar a cabo una asidua y proficua propaganda. Nadie como el hombre de Estado inglés tiene este sentido del deber que los hombres políticos tienen hacia las multitudes; nadie está tan identificado con la tarea que le compete de educar a la nación. Esta es tal vez la razón por la que la opinión pública es tan elevada en Inglaterra, teniendo una eficacia que no ha alcanzado en ningún otro país.

La mayor prueba de la verdadera virtud de la opinión pública inglesa es su independencia con respecto a la prensa. La

famosa elección de 1880 es una prueba incuestionable de ello, puesto que mientras la prensa se oponía unánimemente a Gladstone y sostenía al Ministerio Beaconsfield, el resultado de las urnas demostró, en cambio, que la opinión pública era diferente. Si la opinión pública no es la exacta reproducción de la prensa sino que se emancipa de su dominio, significa que sabe que no necesita su apoyo para vivir, sino que dispone de fuerza propia. Tampoco las reuniones populares representan exclusivamente a la opinión pública, puesto que algunas veces no son otra cosa que la expresión parcial del pueblo inglés. La opinión pública inglesa subsiste independientemente de la prensa y de las reuniones. La verdadera opinión pública —dice May, dando una definición que se ha convertido ya en clásica— no se expresa por medio del coro vocinglero de las multitudes, sino a través de las voces ponderadas de todas las clases sociales, de todos los partidos, de todos los intereses: es una declaración de la prensa, de la bolsa, del mercado, del círculo y de la sociedad entera. Al igual que la constitución, está sometida a otros tantos frenos y contrapesos, representando más bien la inteligencia nacional que la voluntad popular²⁵.

Así es la opinión pública en Inglaterra, fuerza útil y activa que interviene constantemente en el gobierno del Estado. Allí el Estado es de verdad un todo donde todas las partes concurren no por ser ésta una imposición, sino por ser una costumbre contraída

25 May. *Op. cit.*, vol X.

desde hace mucho tiempo, como efecto de causas históricas y naturales. En Inglaterra hay un Estado verdaderamente orgánico, en el cual todas las partes colaboran admirable y espontáneamente a favor de un mismo objetivo: Corona, Cámara de los Comunes y opinión pública. En los Estados parlamentarios de la Europa continental no se da este nexo orgánico entre las diferentes parte, y el gobierno representativo es más bien una superposición mecánica hecha sobre el pueblo, que la emanación de su actividad política. Tenemos entonces un Estado mecánico y no orgánico. Esta es la causa de la excelencia del gobierno británico y de la experiencia insatisfactoria de los gobiernos del Continente. Aquí no existe aquella íntima unión entre la nación y el gobierno que solo puede otorgar eficacia al gobierno representativo; al revés, en Inglaterra los órganos de gobierno actúan siempre en conexión con la nación, y la opinión pública: en lugar de ser un producto artificial, es la elaboración natural y plena del espíritu del país.



25. Otro Estado donde también es grandísima la influencia que la opinión popular ejerce en la gestión pública, es la República de los Estados Unidos.

A decir verdad, allí no tenemos aquella opinión pública elaborada que posee Inglaterra, porque la clase política no está formada por los hombres más destacados, como en Inglaterra, sino por politiqueros de profesión que, precisamente por eso, suelen

ser corruptos; y también porque está demostrado que la forma presidencial de gobierno es menos apta que la parlamentaria para educar a la población en la vida pública.

Con eso y con todo, la opinión pública no deja de ser allí igual de poderosa. Y no puede ser de otra manera, puesto que en un país libre y acostumbrado desde hace mucho tiempo a la libertad, es natural que el pueblo de vez en cuando haga sentir su voz.

Es precisamente la opinión pública la que mitigó la violencia en las ásperas luchas entre los partidos. En el gobierno americano, que es la aplicación más extrema del régimen de partidos, el único freno impuesto a los gobernantes es el de la opinión pública. Es la opinión pública la que, después de una larga contienda entre partidos, impuso que se terminara la lucha y que el partido que había perdido se sometiera dignamente al que había ganado. Fue la opinión pública la que, después de la guerra de secesión, se hizo cargo de proteger la causa del Sur, logrando que se llegara a una pacificación. Constituye un ejemplo memorable, también, la larga agitación que tuvo lugar con motivo de la elección del presidente Hayes, por la que se impugnaron los votos de Tilden y, después de una lucha que convulsionó Estados Unidos, se obligó al partido perdedor a obedecer lealmente al nuevo presidente²⁶.

26 Jannet. *Les États Unis contemporains*, 2ª ed., vol. II, Apéndice.

Fue la opinión pública quien se rebeló a las concusiones y a los latrocinios cometidos en perjuicio del Estado, a aquellos famosos *Rings* que pasarán a la historia como ejemplo de colosal corrupción; así como se debió integralmente a la opinión pública, la reacción que, manifestándose de manera poderosa, logró romper aquella cadena de criminalidades. Por último, es la misma opinión pública la que solicita, desde hace mucho tiempo, la reforma de las funciones civiles y la que ha permitido al actual presidente Harrison decretar la lucha en contra de los derrochadores y de los concusionarios.

Aquí hay que observar la concordancia entre los escritores y los viajeros, notar que la opinión pública en América ahora tiende a aumentar su poder a través de la clase social más culta, puesto que la *Gentry* se ha reapropiado del puesto que merece tener en el gobierno local y en las funciones públicas. Por su parte, las mentes más electas se están consagrand febrilmente a estudiar la manera de solucionar los males del Estado. De esta manera se puede esperar que la gran República pueda, en virtud de la opinión pública, volver a aquella pureza y austeridad del principio que hicieron gloriosos sus inicios.

Es así, entonces, como el ejemplo de los países, que son autoridad incontestable en el arte del gobierno libre, demuestra cuál es el valor que hay que asignarle a la opinión pública en el Estado constitucional. Los italianos pueden sentirse orgullosos porque todo lo dicho hasta aquí corrobora las ideas del Conde de Cavour, de quien se dijo que tal vez jamás hubo entre los pueblos

de estirpe latina un hombre que tuviese un concepto tan amplio de la libertad y un respecto tan verdadero y profundo hacia ella.



26. Por último, la imposibilidad de someterla a una norma jurídica constituye una argumentación en contra de la doctrina que quiere considerar a la opinión pública como un elemento constitucional. Cada constitución política se concreta en unas disposiciones obligatorias que se imponen a la obediencia de todos. En cada constitución hay, por lo tanto, un orden jurídico especial, que es el conjunto de normas que todos reconocen como necesarias y obligatorias, conforme a los principios reguladores de la vida pública de un pueblo. Es en el marco de estos principios donde se crean y se determinan los órganos a través de los cuales se manifiesta la voluntad del Estado, así como se establecen las formas a través de las cuales tiene que desarrollarse la vida pública. Es por eso por lo que cada principio, esencial para el ordenamiento político de un pueblo, tiene que asumir una expresión jurídica si quiere tener un valor efectivo. Esta tendencia de las ideas a concretarse en una fórmula jurídica, puede servir de criterio para juzgar la bondad de un ordenamiento político, puesto que los que son utópicos y quiméricos se desvanecen ante la necesidad de una realización determinada. Como la opinión pública no puede tomar parte en el orden jurídico de un Estado, se la considera como una idea desprovista de valor.

No obstante, no creo que ésta sea razón suficiente para excluir la opinión pública de los elementos esenciales del Estado constitucional.

Que en cada constitución exista un orden jurídico, es un principio del que no se puede prescindir. Cada Estado es la realización de una idea y necesita un orden obligatorio que la traduzca en el acto. El Estado constitucional también tiene que tener entonces una organización jurídica. Pero en las ideas unánimemente admitidas, la cuestión estriba siempre en los límites. Es necesario determinar, entonces, hasta qué punto hay que extender el principio jurídico, y hasta qué punto es lícito expresar una opinión sobre un problema que aún no se ha tratado.

En estos últimos tiempos, sobre todo, se ha manifestado con una cierta energía la tendencia a reconocer un carácter y un valor jurídico al Estado constitucional. Esta tendencia que ha llegado hasta nosotros desde Alemania, donde en cierta medida desarrolla una función de oposición y resistencia a las ideas democráticas, surtió el benéfico efecto de producir una saludable reacción en contra de la exagerada indeterminación de los principios constitucionales, así como en contra del limitado poder y de las ingerencias de las mayorías. Problema extraordinario que los fundadores del gobierno constitucional no previeron. Las ideas en boga, acerca del gobierno constitucional, se resienten todavía por su origen: por un lado pecan de una exagerada indeterminación, por el otro conservan todavía cierto carácter revolucionario que se manifiesta especialmente en la difidencia y, peor aún, en la hostilidad en contra del poder. Por eso, la tendencia a

reconducirlos a los principios de derecho y a desarrollarlos en la forma jurídica es un saludable antídoto. De la misma manera, el poder ilimitado de las mayorías, que puede llevar a la opresión de las minorías, contrasta con el principio de crear una organización jurídica que tutele obligatoriamente los derechos de todos, que cree una justicia administrativa y que asegure a cada uno el ejercicio de sus propios derechos.

Es, sin embargo, erróneo pensar que todos los principios que dan forma al gobierno constitucional, incluso los más importantes, puedan ser objeto de una organización jurídica: sólo una angosta y unilateral concepción del Estado puede llevar a rechazar lo que no es, y no puede ser en absoluto, jurídico. Los conceptos políticos difieren por naturaleza de los conceptos jurídicos, siendo por eso por lo que no pueden tener el mismo rigor del derecho. Por lo tanto, cuando se trata del elemento jurídico en política, siempre hay que tratarlo de manera relativa puesto que estos conceptos no se prestan a la exactitud de la determinación imperativa, propia de los conceptos jurídicos. Estando, por naturaleza, a la merced de la libre apreciación, no pueden investirse de fuerza obligatoria. Pero, ¿tal vez dejan de ser, por eso, verdaderos elementos constitutivos del gobierno representativos por el solo hecho de no ser posible traducir todos los principios en un artículo estatutario? Claro que no. Porque esta característica ellos la derivan de su propia naturaleza, razón por la cual no puede faltarles. Y tampoco este es un caso infrecuente en el derecho constitucional, puesto que hay muchos ejemplos al respecto. Así, tampoco se puede negar que la acción de los partidos

sea una parte esencial del gobierno constitucional, aunque no haya tratado de derecho constitucional que hable ampliamente sobre este tema. Y sin embargo, la acción de los partidos políticos no se puede someter a normas jurídicas. Lo mismo ocurre con la opinión que, si bien es incapaz de expresarse jurídicamente, no por eso no es un verdadero elemento constitutivo del Estado constitucional.

Además, es cierto que el orden jurídico de una constitución cualquiera —en cuanto conjunto tanto de los órganos a través de los cuales se exterioriza la voluntad del Estado, como de las formas a través de las cuales se desarrolla la vida común— tiene como sus más altas, más genéricas y más duraderas expresiones la constitución y las leyes; pero puede tener también otras de carácter menor. La constitución escrita siempre es una expresión imperfecta porque no puede contener todo lo que le interesa al gobierno: tiene que integrarse consecuentemente con todas aquellas normas que, a pesar de no tener la capacidad de determinación coactiva, tienen un valor efectivo porque derivan de la naturaleza propia del Estado. De la misma manera que, en el derecho privado, los romanos incluían los dictámenes de los prudentes entre las fuentes jurídicas, así nosotros podemos considerar la opinión pública como fuente de derecho público.

Sí, luego la relación entre el gobierno y la opinión pública en el Estado constitucional no puede ser traducida en explícitas declaraciones legislativas, a pesar de eso forma un concepto dotado de un verdadero contenido jurídico. Y esto porque no es el resultado de condiciones contingentes, o variables, o el medio

apto para conseguir alguna utilidad coyuntural, sino una norma necesaria y permanente, deducida de la íntima naturaleza del Estado constitucional. Consecuentemente, si no tiene cabida en el derecho escrito, la tiene sin embargo en el derecho, para llamarlo así, natural, en el derecho filosófico del Estado constitucional. En fin, aunque no se pueden establecer verdaderas disposiciones jurídicas para la opinión pública, es posible establecer —como hemos visto— cánones constitucionales.

Como ha quedado constancia a lo largo de este ensayo, estoy convencido de que sería pernicioso creer que se conoce, ya, todo lo que puede hacer referencia a la naturaleza del Gobierno constitucional, dejando por eso de estudiarlo. Las investigaciones cotidianas, incesantes, detalladas están destinadas —desde mi punto de vista— a descubrir nuevas características del Gobierno constitucional. Y en cuanto se recojan y definan todos los resultados de estas investigaciones, solo entonces, se tendrá un concepto pleno y exacto de lo que es el Gobierno constitucional. Es así como me ha parecido que, a pesar de haber hablado siempre mucho sobre la opinión pública, todavía no se ha destacado científicamente la importancia especial que tiene en el gobierno constitucional, su papel, su función o la necesidad de este acuerdo continuo, en cuanto característica del Estado constitucional.

Por lo tanto, si en la teoría del Estado —siendo esto lo que se plantea con este ensayo— se reconoce que la opinión pública es un órgano del gobierno constitucional, un verdadero elemento constitucional ordinario, así como que la opinión pública y el gobierno tienen que estar constantemente en contacto, me

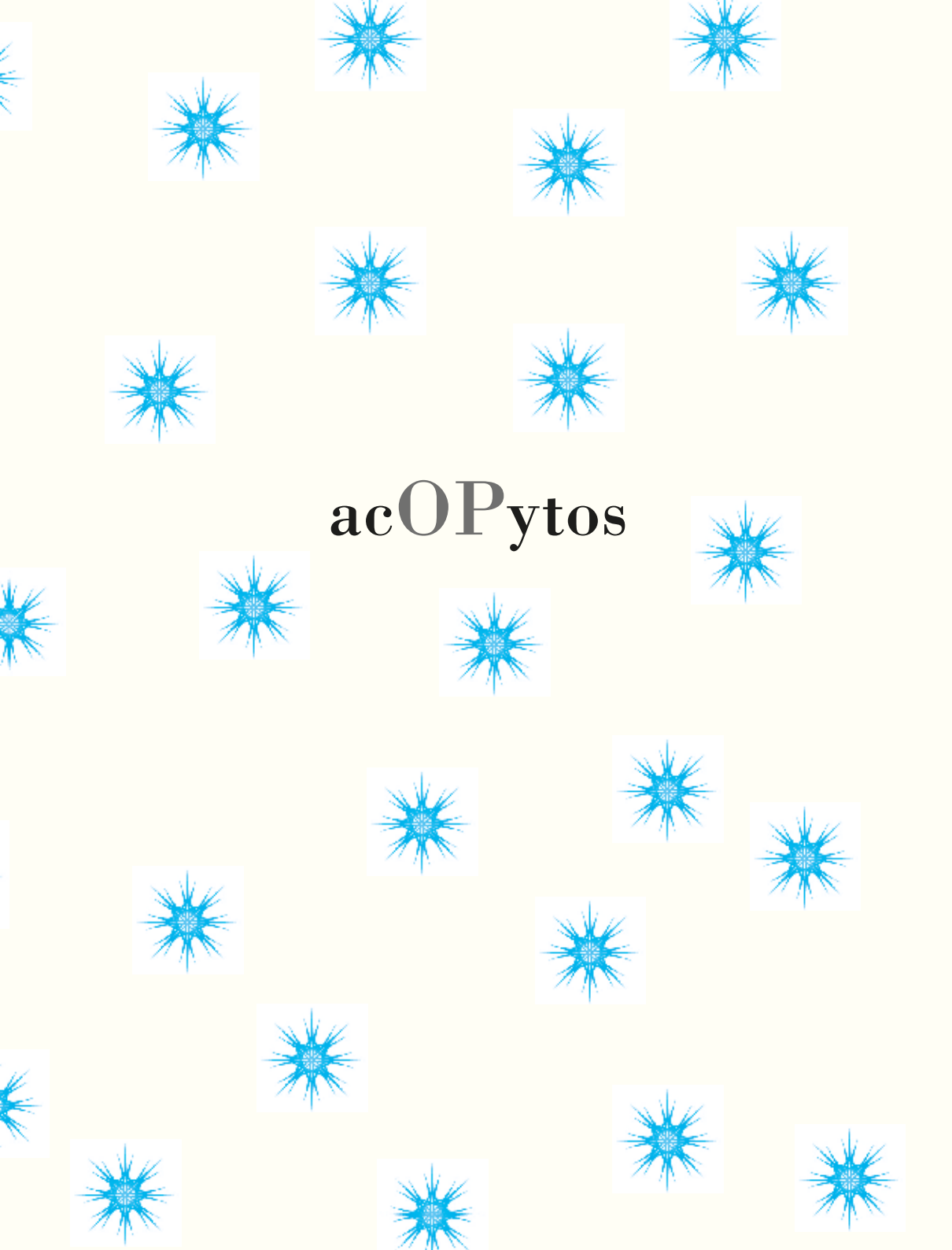
parece que todo esto no puede quedar sin efecto en la práctica, porque es de esta manera como se fijará mejor en la mente de los hombres de Estado el concepto relativo a la necesidad de tener la mayor atención hacia la opinión pública, promocionando sabiamente su desarrollo. Es de esa manera como se realizarán mejor los principios del gobierno libre y de este simple agregado mecánico de poderes que es todavía el Estado constitucional. Es de esa manera, también, como se formará aquel único Estado verdaderamente orgánico que puede tener eficacia, y que es el ídolo de las ciencias políticas.



... la causa de Italia es llevada
ahora al tribunal de la opinión pública,
a ese tribunal al que, según el memorable dicho del
Emperador de los franceses corresponde la última
sentencia, la victoria definitiva. La lucha podrá
ser larga, quizá las peripecias serán muchas,
pero nosotros, con fe en la justicia
de nuestra causa esperamos
confiados el resultado final
(Aplausos generales)

... la causa
d Italia
è portata
ora al tribunale
della pubblica opinione,
a quel tribunale il quale a
seconda del detto memorabile dell
imperatore dei Francesi spetta l'ultima sentenza
la vittoria definitiva. La lite potrà esser lunga
le peripezie saranno forse molte ma noi fidenti
nella giustizia della nostra causa aspetteremo
con fiducia l'esito finale (*Applausi generali*)

CAMILIO BENSO CAVOUR
Il Conte di Cavour in Parlamento
(Firenze, Barbéra Editore, 1868)



acOPytos