

CRONICA LEGISLATIVA

Creo que fué D. Antonio Maura quien alguna vez se lamentó del olvido en que los ciudadanos españoles permitían vegetar oscuramente al *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Que lo deplorara D. Antonio Maura, no es de extrañar, dado su acendrado parlamentarismo; hasta qué punto, sin embargo, fuera ello realmente de lamentar, es cuestión aparte, y no demasiado embarazosa de resolver, digámoslo sin rodeos, para nosotros. El *Diario de Sesiones*, cuya clandestinidad tanto desalentara al gran político, resulta, leído hoy, algo en ocasiones hermoso; pintoresco, las más de las veces; dramático, no pocas; e inútil, siempre. Pero hay otra publicación, a la que ignoro si aludió D. Antonio, y cuya lectura, si no pintoresca ni espectacular, siempre resultará sobremanera útil; me refiero a la del que en nuestros días se denomina *Boletín Oficial del Estado*, y antes *Caceta*; es decir, al índice escueto de la labor legislativa, buena o mala, copiosa o escasa, con que cada día ha ido y sigue el Estado, ora modelando, ora destruyendo, el perfil de nuestra Patria.

Pudo esta crónica asistir a lo segundo sólo con que hubiera adelantado su nacimiento poco más de una decena de años; Dios no lo ha hecho así, y viene al mundo aquélla cuando un Estado, con fortuna que no es cosa de dilucidar aquí, pues obras cantan, y sean ellas solas quienes pregonen su propio acierto o desacierto, se afana en trabar, día a día, una unidad antaño trabada, y que, día a día también, fué destrozada. Malas leyes lo lograron; el Señor nos las depare buenas con que remediarlo. Acometió la empresa de buscarlas el Estado actual con siete años de adelanto sobre esta crónica; dema-

siado tiempo, ya se ve, para encerrarlo aquí. Mas, por otra parte, tampoco nos sería lícito introducimos súbitamente dentro del mundo de nuestras leyes sin siquiera una previa ojeada de conjunto; trataremos, así, de lo que en la materia que nos ocupa se hizo en el año recién terminado, y sirvanos el más dilatado paisaje de guía con que orientarnos después en la marcha menuda de todos los días.

EL ACTUAL MOMENTO LEGISLATIVO.

Pessimae Republicae plurimae leges. De Tácito es la frase, y tan traída y llevada de aquí para allá que quizás pudiera decírsela en justicia *res nullius*, buena para hacerse del primero que se la apropie; mas si esto resultaría casi lícito, no ya dejar pasar la cita sin comentario. Pues a veces muchas leyes no son tan perverso signo; cuando se trata, por ejemplo, de rehacer el esqueleto legislativo de un país, echado abajo por la piqueta racionalista, no pocas, sino muchas leyes urgen; unas, porque, a su vez, han de destruir lo que destruyó; otras, porque han de construir sobre lo destruído. Pero si entonces puede resultar lícita pluralidad de leyes, lo que jamás puede ser permitido es discontinuidad. Leyes contradictorias y siempre cambiantes las presenta Ripert como cosecha de malos regímenes. "El rápido cambio de leyes representa para el jurista moderno el placer que la velocidad ofrece a los deportistas. Pero no es para el Derecho sino el alivio que el cambio de cama parece ofrecer al enfermo." No puedan nunca aplicársenos las justas palabras. Si aceptamos el *plurimae leges*, rechazando la parte restante de la sentencia, para lo que no admitimos excusa es para la discontinuidad legislativa; una sola dirección, fielmente servida, y un constante avanzar, sin retroceder nunca a etapas ya recorridas ni rehuir lo que el trabajo de cada hora demande, es lo que exigimos al legislador.

En el camino legislativo de esta España, hay primero unos años febriles, en los que, al par que se combate, se traza con nerviosos rasgos el bosquejo de un Estado; después, otros en que se acomete la tarea de liquidar el tremendo balance de

una rebelión de la magnitud de la pasada; en fin, un postrer tiempo en que se emprende la edificación de una fábrica estatal más estable que cuanto hasta ahora se edificó. Es éste el momento de ahora.

LA VUELTA A LA NORMALIDAD PENAL.

Aún subsisten con todo, asuntos por liquidar de la segunda etapa. En su discurso de apertura de los Tribunales, el excelentísimo señor ministro de Justicia se refirió a ellos, pero declarándolos postreros rastros de una fase definitivamente superada. Una ley de 30 de marzo concedió la libertad condicional a todos los penados por delitos de la rebelión militar cuyas condenas no excedieran de veinte años. La ley justificaba la medida: se trataba de continuar "la política penitenciaria iniciada por la ley de 4 de abril de 1940, de ir mitigando dentro de ciertos límites la inflexibilidad de las sanciones impuestas por imperativo legal". Son casi textualmente las palabras del ministro, explicando las razones de la política penal del régimen. Se trata, en suma, de conciliar piedad y clemencia. Difícil equilibrio, que, a la postre, y en la mayor parte de los casos, ha acabado por vencerse --confiesa el ministro-- del lado de la clemencia.

No otras son las razones alegadas como fundamento del Decreto de 17 de diciembre en que se llega a conceder la libertad condicional a los condenados a más de veinte años y un día, con tal que hubiesen cumplido un mínimo de cinco años de condena y no hubieran sido culpables de delitos comunes, medida con la cual la población penitenciaria queda reducida a la normal.

LA ORGANIZACIÓN DE LAS CORTES ESPAÑOLAS.

Y henos ya, así, cara a la entera tarea constructiva del pasado año. Nos dió el anterior uno de los fundamentales órganos

que es fuerza rodeen a todo Poder normalmente constituido: me refiero a las Cortes, "órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado". Del 5 de enero de 1943 data el Reglamento provisional al que las Cortes han determinado sujetarse en su funcionamiento. Nos interesa de él especialmente el mecanismo del nuevo órgano, no co-soberano, diremos, recordando clásicas distinciones del Derecho político tradicional, sino co-legislador. Funcionan las Cortes a base de Comisiones técnicas, a las que pasan los proyectos de ley presentados por el Gobierno, o, tras determinado trámite, las proposiciones de ley fruto de la iniciativa de los mismos procuradores; y en pleno, ya por medio de ponencias, las Comisiones examinan proyectos y proposiciones, sobre los que, en último término, puede tener que decidir el pleno de las Cortes en los más graves negocios a él encomendados especialmente. No relleno de oratoria, pues, sino efectividad, es lo que se busca a expensas de más o menos brillantes debates del viejo estilo parlamentario; efectividad y, conviene no olvidarlo, competencia. El criterio adoptado para el nombramiento de los procuradores —que no es el tradicional de la elección— pudiera hacer pensar que, sin descartar por ello la función representativa, se trata esencialmente de un órgano colaborador en la elaboración de las leyes; recuérdese, sin embargo, cómo en la ley de 17 de julio de 1942 se insistía en la conveniencia de que por las Cortes colaborasen con el Poder "representaciones de los elementos constitutivos de la comunidad nacional".

LA LEY DE ORDENACIÓN UNIVERSITARIA.

Mas, con todo, la fundamental disposición en el año pasado se ha dictado para un mundo, si no directamente político, sí entrañablemente ligado con lo político; me refiero a la ley de Ordenación universitaria, del 29 de julio, con la que se corona la labor de reorganización de la enseñanza en su conjunto. Tarea siempre decisiva, pero aún más en un aspecto como el de la enseñanza superior, en el que preferente-

mente se han hecho notar los efectos de una errada dirección con más lamentable persistencia. Sobradamente se ha comentado la ley, incluso desde las páginas de esta Revista, para traer aquí otra cosa que una obligada referencia a aquélla. Se trata de organizar el Estado, pero de organizarlo atacando a la entraña del mal; buscando formar las gentes que en un mañana han de regir ese mismo Estado. Pudo una milagrosa resurrección del espíritu nacional forjar juventudes vueltas de espalda a la escéptica Universidad de su tiempo, que en tres años de combate nos rescataron la alegría de una tradición que parecía para siempre perdida; pero no es improvisación, ni esperanza de milagros que pueden negársenos, ley segura de sociedades, sino constante afanar desvelado; conserva esto sociedades; puede salvarlas aquéllo; pero en el trance contemporáneo, conservar es, bien mirado, salvarse. Y a conservar lo que salvamos aspira esta nueva Universidad que enseña, educa y sirve. "Fué, además, servidora de una ciencia que dió al Imperio contenido y pensamiento", se dice en el preámbulo de la ley, de la Universidad española que los grandes siglos de la Monarquía católica conocieron. Una idéntica ambición late en esta nueva Universidad. Aspira a enseñar en sus Facultades, a formar profesionalmente en sus organismos de formación profesional y a educar en sus Colegios Mayores. Y todo ello mediando una libertad, si no plena, en el clásico sentido de la misma —siguen sin ser posibles otras Universidades que las del Estado—, sí notablemente mayor que la tan raquítica, por no decir sinceramente que inexistente, de la anterior Universidad napoleónica, burocratizada y oficinesca.

Hay en esta Universidad que se nos presenta cosas del tiempo nuevo, como era de esperar; así el sistema de dirección unipersonal adoptado para su régimen interno; así, también, la intervención que al Sindicato Español Universitario, y por él al Partido, se confiere en la vida escolar. No obstante, parecen singularmente lúcidas sobre el justo alcance que debe tener esa intervención de lo político unas palabras de Lissarrague, que, gustoso, recojo: "la Universidad no podía ser de ninguna manera el instrumento de una política", aunque sí "estar dentro de aquella tradición viva de principios que

son servidos por la propia política". Si no perfecta, advirtió asimismo el comentarista citado, es ésta la ley posible. Que la Universidad que en ella se inicie sepa conservarnos la España recobrada, que una Universidad mediatizada por la que la misma ley denomina "corriente extranjerizante, laica, fría, krausista y masónica de la Institución Libre" nos arrebató.

LA REFORMA DE LOS CÓDIGOS Y LEYES FUNDAMENTALES.

¿Más aún? Pues sí, más aún; porque al margen de esa labor de creación de órganos, está la de más directa elaboración legislativa; de las leyes por que haya de regirse el país. Cuáles hayan de ser las fundamentales de estas leyes en el más inmediato futuro empieza ya a proclamarse. De un lado, ya se ha terminado por el Instituto de Estudios Políticos la ponencia sobre una ley orgánica de los derechos de la personalidad humana, que se le encargó; buen cimiento para una futura Constitución o Carta fundamental de lo político. Del otro lado queda la que Ripert denominó "Constitución civil"; es decir, un conjunto de legislación que viene a constituir en cierta manera como la consecuencia o aplicación última de aquella más alta Constitución política. Considérese lo difícil de desarraigar cualquier principio apenas ha saltado de la movediza arena de lo político al firme suelo de la vida privada del país, y se comprenderá lo trascendental de la obra que nos anunció el ministro de Justicia en su discurso del 15 de septiembre: una ley orgánica de la función judicial, un texto refundido del viejo Código penal del 70, cuya somera renovación del 32 resulta inadmisibile en el régimen presente, reforma de la ley Hipotecaria y de las dos de procedimiento, una ley de Justicia municipal, otra de redención de censos, y una legislación civil de la familia. En otro orden, y en tanto llega la hora de más trascendentales reformas, el ya también añejo Código de Justicia militar ha rectificado, por ley de 2 de marzo, el articulado relativo al delito de rebelión militar, a fin de ponerlo en consonancia con lo que la experiencia de

la pasada ha revelado como necesario; de igual fecha es otra ley que equipara al delito de rebelión militar determinadas transgresiones del orden jurídico, de manifiesta repercusión en la vida pública. Medidas defensivas obligadas, desde luego; pero, en puridad, no de muy diversa índole que las propiamente legislativas antes referidas, que, en fin de cuentas, sólo se trata de edificar —son palabras del ministro de Justicia— “el orden jurídico nacional que deseamos instaurar por completo y que no tenemos sino incoado hasta el momento, logrando así un Estado no sólo de derecho, sino de plena legalidad, con una estructura jurídica que lo haga invulnerable frente a toda acción enervadora o disolvente”.

Sirva de eficaz medio para tan alta aspiración el Consejo Asesor de Justicia, creado por Decreto del 2 de abril, y definitivamente constituido por Orden del 21 de mayo, con el cual se vuelve plenamente a la castiza institución de Consejos asesores de los diversos departamentos ministeriales.

LA LEY SOBRE MAYORÍA DE EDAD.

Y sirva de autorizado avance en ese panorama legislativo la más reciente ley sobre unificación de la mayoría de edad. A partir del 1 de enero de 1944, son mayores de edad todos los españoles que hayan cumplido veintiún años. La medida, con ser parcial, reviste la suficiente trascendencia para un comentario ciertamente más detenido del que aquí puede hacerse. No en vano se trata de la primera ley civil elaborada por las Cortes españolas; la que indicará el rumbo que ha de seguir la obra legisladora, como indica el procurador señor Castiella en el voto particular por él presentado, a la cabeza de otros firmantes, al proyecto de ley. ¿Cuál ese rumbo? Porque como razones de la reforma se han presentado dos: la conveniencia de rebajar la edad fijada por el Código civil, extremadamente tardía, y fuente, por otra parte, de infinitos conflictos con los demás ordenamientos jurídicos vigentes en nuestra patria, y la conveniencia de ir unificando, siquiera sea en materias aisladas, las diversas legislaciones españolas. Pero si lo primero, al

menos, es a todas luces descabido, el problema de la edad en que deba fijarse la linde entre minoría y mayoría de edad puede resolverse —y es a lo que se refería el señor Castiella— con un criterio tradicional o con el ya rancio sistema de adaptarse dócilmente los patrones extraños. Presentar los argumentos esgrimidos de una y otra parte nos llevaría demasiado lejos. Bástenos decir que la enmienda aludida —que pretendía extender a toda España la edad de los veinte años adoptada en Aragón, con la excepcional mayoría de edad lograda al contraer matrimonio— no ha prevalecido, y se ha recogido la edad de los veintidós años, preferentemente adoptada por las legislaciones.

Se ha proclamado que no atenta la ley a lo que es verdaderamente esencial en los Derechos forales. La unificación lograda, por lo demás, no pasa de modesta, pues que se refiere a un solo punto. Queda así pendiente el magno —y delicado— problema del Derecho foral, en cuya solución —que tarde o temprano, el problema habrá de plantearse— sí que habrán de ponerse en juego todos los escrúpulos posibles si se quiere obtener una solución tan acorde con la concepción española del Derecho como distanciada de toda especie de apriorismos cerradamente uniformistas y exóticos como han venido intoxicándonos durante lustros.

CONSIDERACIÓN FINAL SOBRE EL ACTUAL PANORAMA LEGISLATIVO.

Más rico es, desde luego, el retablo legislativo de lo que por lo expuesto pudiera juzgarse. Mucho podría traerse aquí a colación. Más aún nos importaría aquí señalar cuanto es indicio de esa honda reforma legislativa que España necesita, desde esa Orden de enero por la que se crea en el Instituto Nacional de Colonización una Asesoría de arrendamientos rústicos, hasta la que encomienda al Ministerio de Justicia un proyecto de ley sobre Redención de censos, “problema de antiguo latente en nuestra legislación, que va agravándose a medida que el tiempo transeurre”, o la promesa de reposición del recurso

contencioso-administrativo; desde todas las reformas aisladas imposibles de recoger aquí, hasta el amplio panorama anunciado por el ministro de Justicia, o, en el terreno de lo social, por el propio Jefe del Estado.

Pero resultaría peligroso olvidar por ello que, con ser tanto la ley, nunca puede serlo todo. Límites la rodean, y máximo es el que tenga que ser aplicada, y aplicada rectamente, para poderse decir propiamente con vida. En buena hora vengan ese Código de la Tierra que el Caudillo anuncia como jalón decisivo de la obra iniciada por el Fuero del Trabajo; y con aquél, esa reforma de la legislación civil que una justa solución al problema de la propiedad reclama, y a la que también hace referencia el discurso del 1.º de octubre; y la amplia labor de estructura jurídica que el señor Aunós prometió. Tenemos presentes, por ejemplo, las palabras de Tisier: *Une justice trop lente et trop coûteuse est une des formes de l'injustice*, y sabemos de la necesidad de una reforma profunda de las leyes rituarías, como de la legislación sustantiva, y de tantas otras cosas; pero aun cuando todo ello se logre, sólo el tiempo podrá dar cuenta entera y verdadera de la suerte de tal máquina. Exige ello formar entendimientos aptos para conducir hasta sus últimas consecuencias los principios que se afirmen. Nos place, por eso, la creación de una Facultad de Ciencias Políticas, que no debe vivir reducida a la servidumbre de mero arte la que ostenta títulos más que sobrados para ser ciencia, y altísima ciencia. Aún más nos agradará contemplar ese mismo esfuerzo, y todos, sostenidos a través de los días y de las gentes.

Fidelidad constantemente renovada a la tradición nos permitirá avanzar sin riesgo de desviar camino; sin desmayo. Es fácil la revolución del momento; es difícil la de todos los días. Se ha recordado la advertencia de José Antonio: "¿No será la pereza la musa de muchas revoluciones?" No debe serlo jamás de esta empresa del rescate nacional. Y si se piensa que este empeño de "creación de un régimen jurídico... ordenación de la actividad administrativa del Estado... encuadramiento del orden nuevo en un sistema constitucional", a que se refirió la ley de creación de las Cortes, resulta demasiado ambicioso e impaciente para que no puedan aplicársele

CRÓNICAS

las palabras de Carl Schmitt cuando compara la codificación a un fruto maduro que no conviene recoger demasiado pronto, recuérdese que por nosotros sembraron la semilla muchas generaciones hace siglos, y, si acertamos en la labor, será fruto suficientemente maduro el que recojamos; y siendo esto así, bien podremos estimar que el consejo de Schmitt, decididamente, no va con nosotros.

JOSÉ MARÍA GARCÍA ESCUDERO.

RECENSIONES

