

CAPITULO XVI

EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y EL DIRECTORIAL REGIMEN POLITICO DE ESPAÑA

- I Caracteres del sistema presidencial Forma en que actua en los Estados Unidos Funcionamiento de las Camaras Organizacion del Poder ejecutivo —II Critica de este sistema Juicio de Bagehot Ideas de Bryce Comentarios de Wilson —III El sistema directo-rial Sus caracteres principales Su funcionamiento en Suiza —IV Critica de este sistema Opinion de Esmein —V Regimen politico de España Sus principales caracteres Analogias entre el sistema español y el regimen de Inglaterra en el siglo XVIII Critica de este sistema

CAPÍTULO XVI

EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y EL DIRECTORIAL RÉGIMEN POLÍTICO DE ESPAÑA

- I *Caracteres del sistema presidencial Forma en que actúa en los Estados Unidos Funcionamiento de las Camaras Organizacion del Poder ejecutivo* —II *Crítica de este sistema Juicio de Bagehot Ideas de Bryce Comentarios de Wilson* —III *El sistema directo,ial Sus caracteres principales Su funcionamiento en Suiza* —IV *Crítica de este sistema Opinion de Esmein* —V *Regimen político de España Sus principales caracteres Analogías entre el sistema español y el regimen de Inglaterra en el siglo XVIII Crítica de este sistema*

I Se conoce con el nombre de sistema presidencial al regimen político que regula las relaciones entre el Poder legislativo y el ejecutivo en los Estados Unidos y bajo la influencia de este pueblo en la mayor parte de las Republicas americanas

Este sistema tiene una nota comun con el parlamentarismo y es que se apoya en un sentimiento de confianza en el pueblo y trata de realizar el principio del *self-government* Tiene tambien una nota comun con el sistema imperial, y es que temiendo los abusos del Parlamento proclama el principio de la independencia de ambos Poderes Y tiene una nota caracteristica, y es que para garantizar esta independencia de los Poderes y asegurar las libertades populares establece la separacion de ambos Poderes

Así vemos, fijandonos en la Constitucion de los Estados Unidos, que aplica el principio del *self-government* en tal grado, que los miembros de ambas Camaras son electivos y el Presidente de la Republica es de eleccion popular Al mismo tiempo observamos tambien que los dos Poderes son independientes, porque de igual modo que en el sistema imperial, el Jefe del Estado nombra libre-

mente los Ministros (1), y estos dependen solo de el, permaneciendo en sus cargos a pesar de todos los votos de censura que les dirijan las Camaras Y, por ultimo, notamos que lejos de relacionarse mutuamente ambos Poderes como ocurre en el parlamentarismo o en el regimen imperial, se hallan completamente separados Los Ministros no pueden formar parte de las Camaras segun la Constitucion, ni asistir a sus sesiones segun una practica establecida, y, en consecuencia, ni los Ministros dirigen la vida parlamentaria ejercitando la iniciativa de las leyes y emitiendo su opinion sobre las proposiciones que se presenten, ni las Camaras pueden interpelar a los Ministros por su gestion administrativa

Cierto es que el Congreso (nombre con el que se designa a las dos Camaras, la Camara de Representantes y el Senado) tiene, dentro de los limites constitucionales, amplias facultades legislativas, y puede, como es consiguiente, entorpecer la actuacion del Presidente, negarle creditos, rechazar sus proyectos o aprobar otros contrarios a su politica

Mas para que estas facultades del Congreso no anulen los efectos que se buscan con la separacion de Poderes, el Presidente puede defenderse oponiendo su veto a los acuerdos de las Camaras, y en ese caso para que esos acuerdos sean validos necesitan ser nuevamente aprobados por las dos terceras partes de los miembros que de ellas forman parte

Aparentemente este veto es suspensivo De hecho es casi absoluto, porque resulta muy dificil que se reunan las dos terceras partes de votos en favor de un proyecto rechazado por el Presidente A su vez el Congreso, para el caso de que el Presidente abusara de su poder y tratara de anular la labor parlamentaria con el veto, tiene la facultad de acusarle y juzgarle De la acusacion se encarga la Camara de Representantes, y el proceso se sustancia ante el Senado, siendo necesario, para condenar al Presidente, que voten por la condena las dos terceras partes de los Senadores

La separacion de Poderes, que, segun acabamos de ver, constituye la clave de este sistema, es causa de que tanto el Poder legislativo como el ejecutivo, ofrezcan en su funcionamiento caracteres especiales que contribuyen tambien a que este sistema se distinga de los anteriormente estudiados

(1) Segun la Constitucion, el Senado puede oponer el veto al nombramiento de los Ministros Pero en la practica nunca lo ejercita

En el parlamentarismo y el sistema imperial, el Gabinete dirige toda la labor legislativa, dando una cierta unidad política a la labor parlamentaria. Por el contrario, en el sistema presidencial, como los Ministros no pueden asistir a las sesiones de las Cámaras, no hay un órgano director de la función legislativa. Las Cámaras nombran diversos Comités para el estudio de las proposiciones de ley que se presenten. Estos Comités se constituyen con personas de diversos partidos, y sus dictámenes se aprueban casi siempre, siendo por ello los directores de la vida de las Cámaras.

„Los *leaders* de la Cámara de Representantes—escribe W. Wilson—son los Presidentes de los Comités permanentes. En realidad, para ser exactos, hemos de decir que la Cámara tiene tantos *leaders* como materias de legislación, en el examen de cada materia la Cámara va guiada por un *leader* especial, que es la persona del Presidente del Comité permanente, encargado de dirigir las medidas de la clase particular a que esta materia pertenece.

„Los Presidentes de los Comités permanentes no constituyen un Cuerpo cooperativo, como un Ministerio, no se consultan recíprocamente, no concurren a la adopción de medidas homogéneas destinadas a ayudarse mutuamente, no hay entre ellos una idea de una acción concreta. Cada Comité sigue su propio camino por su propio impulso. Es imposible descubrir ninguna unidad o ningún método en la acción desunida, no sistemática y confusa de la Cámara, ni algún objeto común en las medidas que sus Comités preconizan de tiempo en tiempo.

„El efecto práctico de esta organización de los Comités de la Cámara es transferir a cada uno de ellos la dirección entera de la legislación sobre las materias que por su naturaleza quedan sometidas a su examen. En estas materias, le pertenece la iniciativa y queda bajo su dirección toda la acción legislativa. El Comité da así forma y dirección a las determinaciones de la Cámara, (1)

Hay pues, una diferencia esencial entre el funcionamiento del Parlamento en el sistema presidencial y en los sistemas estudiados en el capítulo anterior. En el parlamentarismo y el sistema imperial, el Parlamento se halla dirigido por un órgano responsable que encarna una política determinada, en el régimen presidencial se halla dirigido por una gran multiplicidad de órganos, que por lo mismo que no pertene-

(1) W. Wilson obra citada, cap II

cen a un mismo partido, ni se conciertan mutuamente ni representan una política común

También el Poder ejecutivo funciona en el sistema presidencial bajo principios distintos a los que regulan su acción en los otros sistemas

Los siguientes párrafos de la obra clásica de J. Bryce confirman lo que decimos

“El Presidente (1) es personalmente responsable de sus actos no ante el Congreso, sino ante el pueblo que le ha elegido. La acusación parlamentaria es el único medio de poner en práctica esta responsabilidad. Sin embargo, como el poder presidencial no dura más que cuatro años y se encuentra muy limitado, el hecho no acarrea graves consecuencias. El Presidente no puede sustraerse a esta responsabilidad declarándose cubierto por el consejo de los Ministros, porque no está obligado a seguirlo, y ellos, en cambio, tienen que obedecerle o dimitir. Los Ministros no forman parte del Congreso, nada deben al Congreso, sino todo al Presidente, su superior. Cuando son llamados ante una Comisión, es como testigos con el mismo título que cualquier otra persona, y no tienen ocasión de explicar y justificar ante el Congreso su política, mejor dicho la de su jefe. Además, un voto de censura del Congreso no les alcanza en nada ni tiene influencia sobre su situación. Si ellos proponen una medida que requiere ciertos créditos, y el Congreso niega esos créditos, la medida no será practicada, pero ni esto ni una docena de votos de censura no les obligará a retirarse ni obligará al Presidente a separarse de su línea política. Este hecho, por muy extraño que nos parezca a los europeos, es una consecuencia necesaria de que el Presidente y su Gabinete no tienen su autoridad del Congreso. Supongamos, como ocurrió en 1878-79, un Presidente republicano con una mayoría democrática en las dos Cámaras del Congreso. El Presidente, a menos que se convenza de que ha cambiado la opinión pública después de su elección, está moralmente obligado a continuar la política que haya defendido como candidato en su profesión de fe y que ha sido aprobada por la mayoría de la nación, puesto que ella ha elegido su programa. Puede suceder que esta política sea opuesta a las opiniones de la mayoría del Congreso y esta mayoría hará bien en poner todo género de obstáculos al Presidente. Por su parte, el Presidente hará bien en continuar, a pesar de esa oposición, la realización de sus proyectos personales y la

(1) Bryce, obra citada, tomo I, cap. IX

aplicacion de sus principios tan lejos como le permitan la Constitucion y los creditos de que disponga Este antagonismo puede conducir a un choque Pero los choques existen bajo todos los sistemas politicos, salvo bajo aquellos de una autoridad absoluta, que esta autoridad sea un individuo o una Asamblea El peligro de los choques despues de todo, ¿no es el precio que paga la Nacion por la garantia de sus ruedas constitucionales?

„Se ve, por lo que acabamos de exponer, que no hay posibilidad de concebir al Gabinete como separado del Presidente Una administracion americana no se parece tanto a los Gabinetes de Inglaterra o Francia como al grupo de Ministros que rodean al Zar o al Sultán, o a aquellos que ejecutaban en otras epocas las ordenes de un Emperador romano como Constantino o Justiniano Asi, mientras el Presidente confia cada rama de la Administracion al Ministro que designa la ley y puede, si lo juzga oportuno, dejarle los mas amplios poderes, los actos ejecutivos de su subordinado seran sus propios actos y el pais le juzgara por esos actos Se puede decir que la politica seguida es mas bien su propia politica que la politica de su Gabinete Los Ministros se reunen en Consejo, pero tienen relativamente pocos asuntos que tratar, puesto que no tienen que concertarse sobre la tactica parlamentaria que han de seguir, no tienen proyectos de ley que preparar, y apenas si tienen cuestiones de politica extranjera que discutir No constituyen un Gobierno en el sentido que se da en Europa a esta expresion, son un grupo de Directores de administraciones diferentes, su Jefe les consulta separadamente casi siempre, los reúne, sin embargo, algunas veces, para hablar con ellos de politica o para resolver alguna cuestion administrativa que no se vea con claridad a que Ministro pertenece El ejemplo mas expresivo de este contraste que existe entre el sistema ingles y el americano, puede encontrarse en este hecho, que mientras que el Rey de Inglaterra no preside su propio Gabinete para no tener que tomar la responsabilidad de sus decisiones, un Presidente americano lo preside siempre, porque el es el responsable y tiene necesidad de consejos para ilustrarse y no para cubrirse „

II CRITICA DEL SISTEMA PRESIDENCIAL —El sistema presidencial ha alcanzado tal aceptacion en America, que ha sido establecido en la mayor parte de las Republicas americanas Tambien en Europa algunos escritores han defendido este sistema como una solucion preferible al parlamentarismo

Sin embargo, algunos publicistas tan eminentes como Bagehot,

Bryce y Wilson que han comparado el sistema político de los Estados Unidos con el parlamentarismo inglés, han puesto en evidencia que el régimen presidencial encierra grandes defectos, han demostrado la superioridad del parlamentarismo, a pesar de todos sus inconvenientes, y han sustentado la idea de que el desenvolvimiento de la vida política americana se debe, no a su Constitución, sino al espíritu político del pueblo, que ha salvado todos los defectos de sus instituciones

“La Constitución inglesa—dice Bagehot (1)—tiene por principio elegir una sola autoridad soberana y hacerla buena, el principio de la Constitución americana es tener diversas autoridades soberanas, en la esperanza que su número compensara su inferioridad. Los americanos se envanecen de su Constitución y se privan así de los verdaderos elogios a que son acreedores. Y es que si no tuvieran el genio de la política, si no pusieran en sus actos una moderación inesperada en un país donde las palabras superficiales son tan violentas, si no tuvieran por la ley un respeto que nunca ha demostrado ningún otro gran pueblo y que estamos muy lejos de encontrar en el nuestro, la multiplicidad de autoridades creada por la Constitución americana hubiese causado, hace largo tiempo, la ruina de esta Constitución. Yo he oído decir a un abogado ingenioso que unos accionistas razonables pueden sacar partido de cualquier escritura social, yo creo que los habitantes de Massachussets sabrían sacar partido de cualquier Constitución.”

J Bryce expresa una idea análoga en un estudio en que se compara la política europea y la americana, del que hemos tomado los siguientes párrafos (2)

“El Gobierno americano, considerado en su conjunto, carece de unidad. Sus brazos no están organizados, y como sus esfuerzos no se dirigen a un mismo punto, no producen un resultado armonioso. Los marineros, el timonel y el mecánico no parece que tienden hacia el mismo fin ni que obedecen a la misma voluntad, y la nave, en lugar de seguir una línea recta, se ira desviando o en zigzag, o algunas veces cambiara completamente de rumbo.

„Un Presidente tiene poco poder, porque no dirige ni el Congreso ni la nación. El Congreso, por su parte, es tan incapaz de guiar o estimular al Presidente como de reemplazarle por un hombre más dig-

(1) Bagehot, obra citada, pag 296

(2) J Bryce, obra citada tomo I, cap XXV

no de ocupar sus altas funciones. El Gabinete no recibe su política del Congreso y no se la da tampoco. Cada Poder va por su propio camino o pierde momentos preciosos discutiendo la ruta que debe seguir.

„Esta falta de unidad se hace sentir penosamente en las épocas de crisis. Cuando una crisis surge repentinamente en un pueblo libre, el Poder ejecutivo reclama dos cosas: disponer de una suma importante de dinero y robustecer su autoridad. En el sistema europeo, el deber de hacer frente a una crisis de esta naturaleza incumbe tanto a la Cámara representativa como a los Ministros, que son sus agentes. A la Cámara se solicitan los créditos y las leyes que las circunstancias exijan. Y una vez que se hayan obtenido esas cosas, el Ministerio tiene tras de sí al pueblo, y como está acostumbrado a marchar todo el tiempo con la Cámara y esta con él, el juego de piston en el cilindro es fácil y rápido. En América, en época ordinaria el Presidente tiene pocas relaciones con el Congreso, y por su parte el Congreso no está habituado a tratar las cuestiones ejecutivas. Su mecanismo, y sobre todo la ausencia de *leaders* ministeriales hacen que el Congreso no esté en condiciones de poder afrontar las situaciones críticas con la prontitud necesaria. La desconfianza que el Congreso tiene en el Presidente, que se explica en las épocas de calma y que es natural cuando se trata de personas con las cuales tiene pocas relaciones, puede entonces ser peligrosa.

„Y, sin embargo, ¿cómo puede tener confianza el Congreso en personas que no forman parte de él y no están sometidas directamente a su control? Que los peligros se multipliquen, y la única solución posible entonces es la adoptada en Roma en otros tiempos, la creación de una dictadura temporal. Es, aproximadamente, lo que ocurrió en la guerra de Secesión, los poderes que fueron conferidos al Presidente Lincoln o ejercidos por él en esta época sin la censura del Congreso, sobrepasaban a los que le concedía la ley ordinaria, tanto como sobrepasaba en Roma la autoridad de sus dictadores a la de un Consul. Afortunadamente, los hábitos de legalidad, tan inherentes en el pueblo americano como en el romano, reaparecieron después de la guerra, como ocurría en Roma en los primeros tiempos de la República, en los mejores días de su historia. Cuando la tempestad pasó, la nave se irguió y continuó su rumbo, tan estable como antes.

„Las imperfecciones de los instrumentos del trabajo son la gloria del obrero. Cuanto mejor funcione por sí misma una máquina, menos inteligencia se necesita para hacerla marchar.

„El pueblo americano tiene una aptitud practica para la politica, una claridad de juicio y un imperio de si mismo que jamas han sido igualados por ninguna otra nacion. Un pueblo de tal naturaleza puede hacer funcionar cualquier Constitucion. El peligro para el consiste en que la confianza en su habilidad y en su estrella no le hagan perder de vista los defectos de su organismo politico y no le impidan aprovechar los periodos de calma para realizar las reformas necesarias „

No son solos los extranjeros los que han criticado el sistema presidencial. Son muchos y muy ilustres los publicistas americanos que han reconocido los inconvenientes de que adolece su Constitucion y tratan de reformarla en sentido parlamentario.

W. Wilson (1) formula en los siguientes terminos su juicio sobre la organizacion del Gobierno:

“Tal como hoy esta constituido el Gobierno americano, carece de fuerza porque sus Poderes estan divididos, no tiene rapidez porque los Poderes encargados de actuar son muy numerosos, es dificil de manejar porque no procede directamente y le falta eficacia, porque su responsabilidad es vaga y su accion no tiene direccion competente. Es un Gobierno en el que cada funcionario puede hablar de los deberes de los otros funcionarios sin estar obligado a explicar rigurosamente por que no ha cumplido su deber el mismo, y en que los servidores se oponen a los amos y los contradicen. Mister Lowell lo ha llamado “el Gobierno por la declamacion„

Y el mismo autor, estudiando el funcionamiento del Congreso, demuestra claramente, en los parrafos que insertamos a continuacion, por su gran interes, las grandes ventajas que ofrecen los sistemas politicos en los que un Gabinete representante de un partido dirige la vida parlamentaria sobre aquellos en que los Parlamentos se ven privados del concurso de los Ministros que por lo mismo que representan a un partido y estan ademas encargados de ejecutar las leyes, son los que mejor deben estudiarlas y los que mejor deben conocer la actividad de la opinion publica.

“Yo se bien (2) que este plan de distribucion del Poder y de desintegracion de la Autoridad parece a algunos una combinacion excelente que nos permite escapar al peligro del Poder de uno solo y a una concentracion fastidiosa de funciones. Es muy facil comprender y apreciar las consideraciones que hacen tan popular esta opinion

(1) Wilson obra citada conclusion

(2) Wilson, obra citada cap II

sobre el Gobierno por Comites, se funda sobre un temor muy justo y muy saludable de un Poder irresponsable, y aquellos que la sostienen con mas resolucion se colocan siempre sobre este terreno, que es muy dificil limitar las funciones del *leader* por razon de su extension y de la fuerza de las prerrogativas que le estan unidas y que dividen y facilitan su comprobacion. Afirman ademas que cuanto menos que hacer tiene un hombre, mas inteligente y concienzudo sera su trabajo. Defienden los Comites precisamente porque son numerosos y debiles, aceptando gustosamente que sean despoticos en sus estrechas esferas.

„Parece evidente, sin embargo, cuando se considera la cuestion desde otro punto de vista, que segun lo revela la experiencia, cuanto mas dividido esta el Poder es mas irresponsable. Un señor poderoso que puede alistar la mitad del pais bajo las armas es vigilado con mas escrupulosidad, y contenido con mas cuidado que el propietario debil de un castillo solitario. El primero no puede salir de su casa sin atraerse la atencion sospechosa del pais entero, el segundo puede molestar y atormentar al vecindario entero sin temor de encontrar obstaculos. Son siempre los pequeños zorros los que roban las uvas. Sea de ello lo que fuere, volviendo de los ejemplos a los hechos de la cuestion, es evidente que la escasa importancia de la funcion del *leader* en los Comites asegura el despotismo, al quitar interes a las funciones.

„¿En que consiste que tantas gentes inteligentes y patriotas de nuestro pais, desde Virginia a California, se suscriben a periodicos de Londres para devorar los debates parlamentarios ingleses, cuando jamas se les ocurre la idea de tomarse la pena de hojear un solo ejemplar del *Congressional Record*? ¿Es porque se hallan cautivadas por la dignidad real de Inglaterra, con su aristocracia y la pompa de su Corte, o porque tienen el deseo bastante vulgar de aparecer mas versadas que sus vecinos en los asuntos exteriores y afectar un gran conocimiento de los estadistas ingleses? No, ciertamente no. Es porque los debates parlamentarios ingleses son interesantes, y los nuestros no. En la Camara de los Comunes de Inglaterra las funciones y los privilegios de nuestros Comites permanentes se hallan todos concentrados en las manos del Ministerio que tiene, ademas, privilegios de direccion que nuestros Comites no poseen, y así resulta que estos privilegios y funciones engendran una entera responsabilidad al mismo tiempo que un gran poder y que todos los debates presentan un interes intenso en cuanto a las personas y a los partidos. Toda discusion importante es una acusacion que dirige la oposicion contra el

Ministerio, la minoría contra la mayoría, y toda votación de importancia es la derrota de un partido y el triunfo de otro. Toda la conducta del Gobierno descansa sobre lo que se dice en los Comunes, porque las revelaciones que salen del debate cambian frecuentemente los votos y un Ministro pierde el poder cuando pierde la confianza de los Comunes. Este gran Comité permanente dimite cada vez que contraria la voluntad de la mayoría. Son estas razones claras y simples, las que motivan que los debates parlamentarios ingleses apasionen más que los debates del Congreso. En los debates ingleses intervienen los Ministros, que son personas significadas, que despiertan interés a todo el mundo intelectual, y se determina en su curso la política de un gran Imperio. El día fijado para un debate parlamentario es un gran día de batalla en el que los liberales y los conservadores se oponen con todas sus fuerzas y despierta siempre gran curiosidad conocer el resultado del combate.

„Por el contrario, nuestros debates del Congreso no tienen la décima parte de este interés, porque no tienen la décima parte de esta significación y esta importancia. Los dictámenes de los Comités que sirven de base a los debates no son sostenidos ni por uno ni por otro partido, representan pura y simplemente las opiniones de un pequeño grupo de personas pertenecientes a ambos partidos. Si los dictámenes se aprueban no se puede decir que triunfa un partido, ni si se rechazan significa la derrota del partido. Son proposiciones de un Comité mixto que pueden ser rechazadas sin menoscabo del prestigio de un partido ni ofensa para el Comité y que pueden ser aprobadas sin gloria para el Comité ni ventaja política para un partido.

„Los partidos nacionales solo actúan bajo la presión que impone el sentimiento de una responsabilidad inmediata. La responsabilidad en el Congreso americano está dispersada y ningún voto ni debate puede reunirla, descansa así menos sobre los partidos que sobre los individuos, y no se apoya sobre los individuos en una forma que permita reprocharles con justicia y eficacia la iniquidad de un acto legislativo. Considerando el Gobierno desde un punto de vista práctico y de negocios más que desde un punto de vista teórico y moral, parece indiscutible y altamente deseable que toda la legislación represente la acción de los partidos en tanto que partidos.

„Yo sé bien que algunos reformadores entusiastas, pero muy poco prácticos, han propuesto la supresión de los partidos y su sustitución por una reforma gubernamental acompañada y completada por la restauración que es necesario desear sinceramente, de las virtudes que

dominan menos, ordinariamente, en la vida humana, pero me parece que sera mas dificil y menos deseable de lo que piensan estas personas estimables dirigir un Gobierno popular por medio de otro sistema distinto al de la organizacion de los partidos, y yo creo que la gran necesidad consiste, no en desembarazarse de los partidos, sino en encontrar y emplear un medio que permita dirigirlos y hacerlos justiciables dia por dia ante la opinion publica „

„Este resultado no puede obtenerse castigando de tiempo en tiempo a los miembros del Congreso que voten algun proyecto manifiestamente deshonesto. A menos que el castigo no pueda ser extendido al partido con el cual votaron estos miembros, ninguna ventaja resultara del *self-government*, ningun triunfo habra obtenido la opinion publica. Seria de desear que los partidos actuasen como organizaciones distintas, segun principios reconocidos, bajo la direccion de *leaders* significados, para que los electores puedan estar en condiciones de manifestar por sus votos, no solamente su desaprobacion a una politica pasada retirando su apoyo al partido que sea responsable de ella, sino tambien su opinion sobre la politica futura del Gobierno, elevando al Poder al partido que persiga el triunfo de un programa aceptable

„Es, pues, un hecho de la mas seria importancia que nuestro sistema de Gobierno congresional no ofrece ningun medio apropiado para controlar la legislacion. Fuera del Congreso, la organizacion de los partidos es muy tangible y determinada, pero en el interior de las Camaras es oscura e imperceptible

„Evidentemente, el hecho de que los dos partidos esten representados en los Comites impide que se concrete la responsabilidad de los partidos y hace imposible una accion organizada de los partidos

„La conclusion que se desprende de todo lo expuesto es que la opinion publica no puede ilustrarse ni elevarse por los debates del Congreso „

III EL SISTEMA DIRECTORIAL —El sistema directorial, que es el establecido actualmente en Suiza, trata de hacer coexistir en la practica un Parlamento soberano que domine al Poder ejecutivo y un Poder ejecutivo constituido con personas de especial competencia tecnica

Para dar una idea clara del mismo, expondremos con algun detalle la forma en que funciona en Suiza (1)

(1) Adams, *Confederation suisse* — S. Deploige, *The referendum in Switzerland* edicion inglesa

El Poder ejecutivo o Consejo federal es elegido cada tres años por las dos Camaras, que constituyen la Asamblea federal. Y como cada Asamblea dura tambien tres años, cada nueva Asamblea esta en armonia con el Consejo, y Suiza se libra así de una crisis presidencial.

Una vez nombrado el Consejo, no puede ser destituido por la Asamblea, pero en cambio el Consejo carece de veto y de poder para disolver las Camaras. Bien es verdad que los conflictos entre el Consejo y la Asamblea son totalmente desconocidos.

Los miembros del Consejo no pueden formar parte de las Camaras, pero asisten a las sesiones, ejercitan la iniciativa parlamentaria y emiten dictámenes sobre todos los asuntos importantes que en las Camaras se discutan. Además, es muy frecuente que las Camaras tomen una resolución llamada *postulat*, invitando al Consejo federal a presentar un proyecto de ley sobre una materia determinada.

Los miembros del Consejo no dimiten porque sus dictámenes sean rechazados, y aunque son elegidos por tres años, pueden ser reelegidos indefinidamente, y la reelección no es una excepción, es la regla. Raramente se cambian las personas que forman el Consejo, y al nombrarlas se atiende a su competencia técnica y no a su filiación política. Ordinariamente se compone de miembros pertenecientes a diversos partidos. En 1891, un miembro de la extrema derecha, el doctor Zempt, representante clerical de Lucerna, fue elegido Consejero por una Asamblea cuyas dos terceras partes de individuos pertenecían al partido radical (1).

Y es que la misma razón que hay en una Sociedad mercantil para que los accionistas elijan a un Presidente en quien tengan confianza, sin fijarse en sus ideas políticas, existe en el sistema suizo para que se elija a un Consejero, sin fijarse en su filiación política.

Claramente se ve por lo expuesto que el Consejo federal suizo no es un Gabinete, un Ministerio en el sentido en que se emplean esos términos en el resto de Europa. Mas bien debe ser considerado como un Consejo de Directores encargado de dirigir los asuntos federales, según los acuerdos de la Asamblea.

IV El sistema directorial que lleva ese nombre en recuerdo del Gobierno del directorio francés que era elegido por las Camaras, cuenta con grandes admiradores entre los escritores democráticos que aceptan el principio de la soberanía nacional y abominan del régimen

(1) Liliam Tomn. Prologo a obra citada de Deploige.

de partidos Sin embargo, salta a la vista que esta forma de gobierno solo puede practicarse en un pueblo pequeño

Como escribe Mr Esmein, "en Suiza no hay una acción propia del Poder ejecutivo porque no hay necesidad de ella La función de los titulares de este Poder puede limitarse a preparar las leyes y hacerlas ejecutar Por el contrario, en los grandes países, en los Estados que no están neutralizados, la acción del Poder ejecutivo consiste, principalmente, en actos que la ley no puede prever ni determinar Se trata, en primer término, de dirigir la política exterior en forma que asegure la fuerza y la seguridad del país Se trata, además, de velar constantemente en el interior, no solamente para que reine la libertad, sino también para que sean favorecidos los grandes intereses económicos, y asegurados los servicios públicos Y para esto se necesitan hombres de ideas propias, elegidos por el país para aplicarlas Es preciso en el Gobierno voluntad, decisión y homogeneidad

„En Suiza no ocurre nada de eso Su política exterior es simple, y las facultades del Consejo relativas a la vida interior son poco importantes, por la autonomía de que gozan los cantones

„He ahí por que el Consejo ejecutivo puede no tener ni voluntad propia, ni proyectos colectivos, y por que sus miembros pueden someterse a las ideas mudables de las Cámaras, ejecutar leyes que hayan combatido y permanecer en el Poder cuando no hayan podido lograr las que ellos estimaban necesarias

„El sistema suizo tiene hoy un número bastante grande de admiradores Esta bien que se le admire, pero siempre que no se trate de sacarle de su verdadero medio„ (1)

V REGIMEN POLITICO DE ESPAÑA —Todos los Estados modernos, salvo algunas excepciones, han aceptado alguno de los sistemas políticos que acabamos de estudiar Una de esas excepciones es España, que por las circunstancias especiales de su vida política se halla sujeta a un régimen que tiene caracteres del sistema parlamentarista y caracteres del sistema imperial

Considerado en uno de sus aspectos, el Gobierno español es parlamentarista, porque el Gabinete dirige la vida del Parlamento y además presenta la dimisión cuando cualquiera de las Cámaras aprueba un voto de censura o rechaza cualquier proyecto que los Ministros conceptúan como necesario para el desarrollo de su política

(1) Esmein, obra citada, tit II, cap III, sección 2^a, num IV

No hay un solo caso en que un Gabinete español, en la época de la Restauración, no haya planteado una crisis total al ser derrotado en una de las Cámaras

Pero considerado en otro de sus aspectos, el Gobierno español acepta los principios del sistema imperial, porque el Rey, en uso de sus facultades constitucionales, de igual modo que el Emperador de Alemania, separa y nombra a los Ministros en algunas ocasiones, estando cerradas las Cortes, y, por lo tanto, por causas extraparlamentarias. Un político inglés pensara seguramente que son principios inconciliables en la práctica que el Jefe del Estado pueda nombrar libremente los Ministros y que los Ministros estén sometidos a las Cámaras. El hecho tiene, sin embargo, una explicación fácil. Y es que como el pueblo español no tiene el espíritu político del pueblo inglés, ni los partidos políticos españoles tienen la disciplina y cohesión de los ingleses, el Gobierno, cualquiera que él sea, gana siempre las elecciones con solo usar de los prestigios y elementos que otorga el Poder. De modo que cualquiera que sea el político a quien conceda el Rey el Poder y el decreto de disolución de Cortes, puede contar, en esta época, con la seguridad de ganar las elecciones y tener así mayoría en las nuevas Cámaras.

Se dice frecuentemente que los Gobiernos ganan las elecciones a fuerza de corromper al Cuerpo electoral. No se puede negar que algunos Gobiernos han abusado de su poder. Pero ordinariamente no necesitan emplear ninguna medida exagerada para ganar las elecciones. La falta de espíritu político de los electores en la generalidad de los distritos es tan grande, que la organización política que representa un Gobierno es bastante para obtener un triunfo electoral. Y, además, son muchos los distritos que, atraídos por los prestigios e influencia del Poder, votan gustosamente a los candidatos ministeriales. Y una prueba de lo que decimos es el hecho de que en los distritos en que hay interés político y partidos organizados, representa muy poca fuerza política la influencia que puede prestar el Gobierno. Parece natural que un Gobierno que hace el Parlamento, debia tener sumisas a las Cámaras. Pero la misma falta de cohesión de los partidos, la independencia y elevación de miras de otros, la ambición de algunos políticos y la influencia de la opinión pública, que aunque no sea muy grande no deja de tener importancia, contribuyen a que las mayorías se descompongan y queden los Gobiernos en minoría.

Si en el sistema político español dominara la nota imperial, al ocurrir una crisis total el Rey concedería el decreto de disolución

al Gobierno derrotado en las Camaras, en el caso de que contara con la confianza regia. Pero una practica politica aceptada por nuestros Monarcas, y que ha dado lugar al llamado turno de los dos partidos, establece que al ser derrotado en las Camaras uno de los partidos turnantes sea reemplazado por el otro. De este modo el sistema español alcanza una nueva nota parlamentaria, porque cada uno de los partidos turnantes representa una de las fuerzas fundamentales de la vida politica, la progresiva o liberal, y la conservadora o tradicional, y sube al Poder cuando domina en el pais la tendencia que el represente.

Algo analogo ocurría en Inglaterra a fines del siglo XVIII. Las descripciones que hacen los historiadores ingleses de la vida parlamentaria de aquella epoca en que el Gobierno disponia de tantos distritos, parece un retrato fiel de lo que hoy ocurre en España.

El sistema actual es objeto de criticas muy acerbas por parte de muchos politicos, y especialmente por los que pertenecen a los partidos extremos. Sin perjuicio de insistir ampliamente sobre esta materia en la parte especial que dedicaremos al Derecho español, estimamos que el sistema actual continuara rigiendo durante largo tiempo, por lo menos hasta el dia en que a consecuencia de una intensa labor de educacion publica, y esta labor no es de pocos años, el pueblo se interese por la cosa publica y los partidos se organicen con gran disciplina. Entonces triunfara en España el sistema parlamentarista, como ocurrió en Inglaterra, sin violencia ninguna, por la fuerza de las cosas.

Son los partidos los unicos elementos que deben realizar esta obra. Y al hablar de los partidos, no nos referimos unicamente a los partidos turnantes. Tan responsables como ellos son los demas partidos del atraso politico de nuestro pueblo. Con solo recordar que en las Cortes elegidas el 1913 habia doce minorias, podemos juzgar el espiritu politico de los partidos extremos de España. ¿Qué instrumento de gobierno puede formarse con unas agrupaciones que, por no renunciar a la vanidad y la comodidad de su independencia, prefieren dividirse en guerrillas a contribuir a la constitucion de un gran ejercito?
