

406. EL SENADO.— Por decisión de la Asamblea Nacional de 14 de Agosto de 1884, casi toda la ley constitucional de 24 de Febrero de 1875, relativa á la organización del Senado, á las condiciones para ser senador y á las elecciones, fué despojada de su carácter «constitucional», para convertirse en una ley ordinaria. Cuatro meses más tarde, fué reemplazada por la ley de 9 de Diciembre de 1884. En todo lo referente á su organización y á sus poderes, el Senado ha venido á ser un cuerpo regido sólo por la ley. Según las leyes «constitucionales», debía ser formado con senadores nombrados por el poder ejecutivo, y por elección. En virtud de la ley, se compone de 300 miembros elegidos por «colegios electorales», constituídos al efecto, en los departamentos y colonias; el mandato senatorial dura nueve años. El minimum de edad para ser senador es de cuarenta años. El colegio electoral que elige los senadores está compuesto, en cada departamento, por los diputados, miembros del Consejo general del departamento (v. 447) y los miembros de los Consejos de arrondissement del mismo (v. 455), así como por los delegados elegidos en cada municipio, por el Consejo municipal, de entre los electores municipales (v. 464). Cada tres años se renueva la tercera parte del Senado. Desde el punto de vista legal, el Senado es igual á la Cámara, salvo que las leyes de hacienda deben presentarse ante ésta primero; y aunque en la práctica se concede al Senado el derecho de enmendarlas, se ha preguntado si, realmente, tiene el derecho de añadir alguna cosa. Desde el punto de vista político, naturalmente, la Cámara es superior al Senado.

407. Hasta 1884 la ley disponía que 75 puestos del Senado debían ser de senadores elegidos por el Senado y de por vida. En virtud de la reforma constitucional de 1884, todas las va-

cantes que se producen en esta categoría de miembros vitalicios, se cubren con senadores elegidos, como los demás, en los departamentos y, como ellos, por nueve años. Esta reforma acabará, pues, con el tiempo, por suprimir todos los miembros vitalicios.

408 La ley determina, de tiempo en tiempo, el número de senadores que cada departamento debe elegir. Según la actual distribución de puestos, la ciudad de París, que constituye casi todo el departamento del Sena, elige diez. Los demás departamentos tienen una representación que varía de dos á ocho. Eligen un senador respectivamente, el territorio de Belfort, los tres departamentos de Argelia y las cuatro colonias de la Martinica, Guadalupe, La Reunión y las Indias francesas. (Ley de 9 Diciembre 1884.)

409. EN CASO DE USURPACIÓN.—En el caso de que las Cámaras fueran disueltas ilegalmente, ó se les impidiera reunirse, los Consejos generales de los departamentos deben reunirse inmediatamente en sus respectivos lugares de reunión, y tomar las medidas necesarias para mantener el orden y la calma. Cada Consejo debe elegir los delegados que, junto con los de los demás Consejos, se reunirán en la ciudad donde se hubieran retirado los miembros del gobierno regular, y los representantes legales del pueblo que hubieran logrado huir del golpe de Estado. La Asamblea extraordinaria así formada está autorizada para tomar la dirección de los negocios, cuando esté representada la mitad de los departamentos; puede tomar todas las medidas que sean necesarias para mantener el orden, administrar los negocios públicos, y restablecer la independencia de las Cámaras ordinarias. Se disuelve *ipso facto* en cuanto las Cámaras ordinarias puedan reunirse. Si esta reunión es imposible, la Asamblea convoca á los electores para elecciones generales dentro del mes de su propia formación. (Ley de 15 Febrero 1872.)

410. LA ASAMBLEA NACIONAL: SUS FUNCIONES.—El Senado y la Cámara de diputados, se reúnen juntos constituídos en Asamblea Nacional para dos cosas: la

revisión de la Constitución y la elección del Presidente de la República. Desde Noviembre de 1879 las Cámaras se reúnen en París, para ejercer sus funciones legislativas ordinarias; como Asamblea Nacional se juntan en Versalles, fuera de la influencia y excitación de una gran capital; que tantas veces ha dominado á las asambleas. Ya se reúnen para la elección del Presidente de la República ó para revisar la Constitución, la Asamblea Nacional no debe tratar más que de aquello para que se ha reunido, disolviéndose inmediatamente. Para la elección del Presidente, las épocas y las ocasiones de reunión están claramente determinadas: se reúne cuando las funciones del Presidente quedan vacantes por muerte ó dimisión del mismo ó á la expiración de su mandato.

411. REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN.—Ha lugar á la revisión de la Constitución, si las dos Cámaras se ponen de acuerdo, decidiendo que aquélla es necesaria. Más aún; las Cámaras tienen costumbre de discutir por adelantado, y separadamente, no sólo la oportunidad de una revisión—la ley constitucional vigente,—sino que determinan los puntos sobre los cuales la revisión es necesaria y el sentido en que deben hacerse las modificaciones, á fin de conocer sus pareceres respectivos sobre esas cuestiones importantes, antes de entenderse para formar la Asamblea Nacional. Para la elección de un Presidente, así, como para la adopción de reformas constitucionales, basta el voto de la mayoría absoluta de las dos Cámaras reunidas.

412. Puede fácilmente ocurrir que la mayoría en una de las dos Cámaras sea derrotada en el voto común de la Asamblea Nacional. Cuando el caso parezca presentarse, hay pocas probabilidades de que aquella mayoría quiera ir á Versalles. Francia está dividida no en dos, sino en una multitud de partidos na-

cionales, y no siempre es posible agrupar en un mismo sentido esos partidos, en favor de la medida, en las dos Cámaras. Ocurre á veces que un voto de esas dos Cámaras reunidas, sería un fracaso para la política preferida por una de ellas. Sin embargo, no hay ningún medio legal de impedir á la mayoría cuando las Cámaras están reunidas, de suscitar y zanjar cuestiones sobre las cuales no se habían puesto de acuerdo. La única garantía está en la buena fe de los miembros de la Asamblea.

413. La Asamblea Nacional, es el cuerpo más absolutamente soberano según la Constitución; sólo hay una cosa que no puede hacer, en el estado actual de la legislación constitucional: no puede estar reunido todo el tiempo que quiera. La duración de sus sesiones no puede exceder de la duración de una legislatura ordinaria—cinco meses. — Además está prohibido discutir la forma republicana de gobierno, pero se puede derogar esta ley prohibitoria.

414. La Mesa del Senado ejerce de Mesa de la Asamblea Nacional. Se compone de un Presidente, de cuatro Vicepresidentes, de seis Secretarios y de cuatro Cuestores, elegida por un año. La Mesa de la Cámara está compuesta de la misma manera, salvo que tiene dos secretarios más.

415. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.—El presidente, elegido por las dos Cámaras reunidas, es el jefe del poder ejecutivo de Francia. Su mandato es de siete años. Tiene el derecho de nombrar y separar los funcionarios públicos. No tiene ningún derecho de veto en materia legislativa, pero está autorizado para pedir á la Cámara una nueva deliberación, sobre toda cuestión por ella resuelta. Puede suspender las Cámaras en todo tiempo—no más de dos veces en el mismo período, por un término que no exceda de un mes,— puede cerrar una legislatura ordinaria libremente, cuando

ésta hubiere durado ya cinco meses, y en todo momento una legislatura extraordinaria; puede, con el consentimiento del Senado, disolver la Cámara, aun antes de expirar los cinco meses de legislatura. Una disolución de la Cámara implica al propio tiempo, la clausura de la legislatura del Senado—pero no la disolución,—porque el Senado no puede estar reunido sin la Cámara, salvo cuando unione como alto tribunal de justicia. Según hemos dicho, en caso de disolución el Presidente debe convocar á los electores para una fecha dos meses después á lo sumo, y las Cámaras se reúnen á los diez días que siguen á las elecciones. «El presidente no es responsable más que en el caso de alta traición», dice la ley constitucional de 25 de Febrero de 1875—arts. 6 y 52; —y en caso de alta traición, será acusado por la Cámara ante el Senado, que lo debe juzgar. Sin embargo, de hecho, cuatro de los seis Presidentes de la República han tenido que dimitir ó han preferido dimitir. Ninguno ha llegado hasta el fin del mandato de los siete años: Carnot murió asesinado, Félix Faure murió á los cuatro años de su elección—1899.

416. La única limitación puesta por la ley á la elección de la Asamblea Nacional para Presidente de la República, es que no se puede elegir Presidente á ninguna persona perteneciente á una de las familias que han ocupado el trono de Francia. Los miembros de esas familias no pueden tampoco pertenecer ni al Senado ni á la Cámara.

417. La facultad que tiene el Presidente de disolver la Cámara puede, dado el caso, servir para impedir hasta la reunión misma de la Asamblea Nacional. Una vez obtenido el consentimiento del Senado, el presidente podría disolver la Cámara, y quitando así á ésta última los dos tercios de sus miembros, privarle de esa

«mayoría absoluta», sin la cual no puede tomar ninguna decisión efectiva. Sin embargo, tal procedimiento sería revolucionario—más aún que cualquier acto de la Asamblea que se hubiere querido impedir por tal manera,—y aunque la teoría permite quizá defenderlo, no sería en manera alguna legalmente sancionado.

418. INFLUENCIA DEL PRESIDENTE Y DEL SENADO.—El Presidente y el Senado, como veremos, tienen un grande y real poder de acción sobre la Cámara de diputados. Pertenece al Presidente moderar los excesos de la Cámara, devolviéndole las leyes para nuevo examen ó suspendiéndola durante un periodo de excitación demasiado grande; corresponde al Presidente y al Senado, de acuerdo, apelar de sus decisiones al cuerpo electoral mediante la disolución. El Senado, además, ha tenido siempre tantos miembros eminentes, que ha debido alcanzar á lo que parece, una situación que le permite servir de freno á la Cámara, no sin firmeza y buen éxito. Pero aunque la Asamblea Nacional, que eligió á Thiers y á Mac-Mahon, y estableció el armazón constitucional, haya querido que el nuevo gobierno fuera realmente dirigido por el Presidente de hecho, éste jamás fué el verdadero jefe, desde los tiempos del mismo Mac-Mahon. Éste ejerció el poder de disolución con la aprobación del Senado; pero la renovación de los diputados no hizo más que demostrarle el carácter real de su gobierno, á saber, su dependencia frente á la Cámara. De año en año, la posición subordinada del Senado y el poder superior, irregular pero irresistible, de la Cámara, no han hecho más que acentuarse. Los Presidentes han sido hombres tan poco autoritarios, y el Senado ha desempeñado un papel tan tímido en los negocios, que su situación, que la Constitución hiciera tan preeminente, ha resultado plenamente sacrificada, y así la libertad sin límites de la Cámara, constituye uno de los principales peligros para el porvenir, y aun para la existencia de la República.

419. EL GABINETE Y EL CONSEJO DE MINISTROS.—Un *Gabinete de Ministros* constituye el lazo entre el

Presidente y las Cámaras; las funciones políticas del Gabinete, constituyen uno de los rasgos principales del Gobierno en Francia. Hay que distinguirlo cuidadosamente del *Consejo* de ministros: el Gabinete y el Consejo se componen de las mismas personas; pero el Gabinete es un cuerpo exclusivamente político, mientras el Consejo sólo tiene funciones administrativas. Esta distinción revela el doble carácter de los ministros.

420. LOS MINISTERIOS.—Hay hoy once ministros: el ministro de *Justicia*, que desempeña las funciones que tenía el canciller antes de la revolución; el ministro de *Hacienda*, que ocupa el puesto del antiguo interventor general (v. 386); el ministro de la *Guerra*, que es el jefe del departamento administrativo creado en tiempos de Mazarino (1644); el de *Marina* y el de las *Colonias* (1644); el de *Asuntos extranjeros* (1644); el del *Interior*, creado por la Asamblea constituyente en 1791 mediante la reunión de las funciones del interventor general y del ministro de la casa del rey, del período anterevolucionario, salvo en lo relativo á las atribuciones financieras del primero, que pasaron al ministro de Hacienda; además, el ministro del Interior está actualmente encargado de los *Cultos*; el ministro de *Instrucción pública* (1848) y de *Bellas Artes*, el de *Obras públicas*, el de *Agricultura* (creado en 1812, luego suprimido y restablecido en 1828-30); el de *Comercio y de Industria*, encargado también de *Correos y Telégrafos*. Este último fué creado en 1848 y se formó tomando del departamento del Interior las atribuciones correspondientes.

421. EL GABINETE.—Como gabinete, los ministros representan á las Cámaras. De ordinario se eligen entre los miembros de las Cámaras; pero, sean ó no miembros de ellas, tienen, como ministros, el derecho de asistir á todas las sesiones, y de intervenir en sus debates. El mismo derecho corresponde á los subsecretarios de Estado, cuando los hay, y los cuales, por lo demás, son ordinariamente miembros de las Cámaras.

Un ministro puede tomar, en todo momento, la palabra en las Cámaras; ni aun la *clôture*—cuestión previa—es un obstáculo.

En 1888 el ministro de la Guerra no pertenecía á la Cámara.

422. EL CONSEJO DE MINISTROS.—Como miembros del Consejo, los ministros, á lo menos por su rango oficial, están subordinados al Presidente, que es el jefe del poder ejecutivo. El Consejo se reúne ante él, no bajo su presidencia, sino bajo la presidencia de un «Presidente del Consejo» elegido por los ministros de entre ellos. Su tarea consiste en ejercer una intervención general, en la aplicación de las leyes, y dar unidad de dirección á los asuntos. En caso de muerte, dimisión ó incapacidad del Presidente de la república, el Consejo debe substituirle, hasta que la Asamblea Nacional haya podido reunirse y elegir un sucesor. Los miembros del Consejo de ministros son, de derecho, miembros del Consejo de Estado, el más alto tribunal de la República en materia administrativa.

423. RELACIONES DE LOS MINISTROS CON EL PRESIDENTE.—El Consejo de ministros es un cuerpo reconocido por la ley, á diferencia del gabinete; el Consejo, no es más que el conjunto de los ministros deliberando sobre materias que afectan á su responsabilidad política; prescindiendo de esas reuniones, no es más que un nombre que representa su unión en el respecto de la responsabilidad. Pero esos dos nombres de Consejo y Gabinete, permiten explicar claramente las diversas relaciones de los ministros con el Presidente. Como Consejo son, hasta cierto punto, su creación; como gabinete son en cierto sentido, los amos. Los departamentos ó ministerios que dirigen, se crean no por la Constitución ó por la ley, sino por decretos presidenciales. Sin embargo, ningún decreto presidencial es válido, si no va refrendado por el ministro del departa-

mento respectivo. Todo decreto afecta casi necesariamente al presupuesto, y, siendo así, debe ser sometido á la aprobación de los ministros y de las Cámaras. Los ministros son nombrados por el Presidente; pero éste debe nombrar ministros que estén de acuerdo con la mayoría de las Cámaras; los ministros son responsables ante las Cámaras sólo, de los actos que ejecutaren en el ejercicio de sus funciones. El Presidente es el jefe de la administración; pero su remuneración depende del presupuesto anual que el ministro de Hacienda presente á las Cámaras, y el voto de los capítulos del presupuesto, es objeto de una inteligencia entre los ministros y las Cámaras.

424. Todos esos «peros», son otras tantas pruebas del poder del Gabinete sobre el Presidente. Los ministros son, de hecho, no sus representantes, sino los representantes de las Cámaras. Como tales, dirigen no sólo la política, sino el gobierno. Naturalmente, los nombramientos de los funcionarios hechos por el Presidente, como exigen, en todo caso, la firma de un ministro, son en general nombramientos hechos por éste; y esos nombramientos, son á menudo hechos conforme á sus intereses en las Cámaras, con harta frecuencia sirven para conquistar votos.

425. LOS EMPLEOS.—Semejante situación amenaza, sin duda, ser más peligrosa para el buen gobierno de Francia que lo ha sido para el de los Estados Unidos, el sistema federal de nombramientos. El número de funciones dadas por los ministros en Francia, es mucho mayor que el que dispensa el Presidente de los Estados Unidos, y la necesidad en que se encuentran los ministros de complacer á las Cámaras, y de distribuir en ellas favores de todas clases, es mucho mayor que la que nuestro Presidente experimenta de complacer al Congreso, porque los ministros dependen de la voluntad de las Cámaras desde el punto

de vista de la conservación de sus funciones, mientras que el Presidente no depende en tal respecto del Congreso.

426. Sin embargo, jamás ha habido en Francia esos cambios completos en el personal administrativo, al advenimiento á los negocios de un nuevo gobierno, que solemos ver en este país; no hay cambios radicales desde Mac-Mahon. En nuestro país, como en Inglaterra, hay dos grandes partidos nacionales y el gobierno está ya en manos de uno, ya en las del otro. Pero en Francia, un cambio de gabinete no significa más que la substitución en el poder de un grupo de republicanos, por otro grupo, ó á lo sumo la de un grupo de radicales que sean republicanos avanzados, por un grupo de republicanos simplemente. En Inglaterra se habla de la «Her Majesty's opposition»—la oposición de Su Majestad;—el partido que forma temporalmente la minoría se considera tan patriota, tan adicto á la forma de gobierno, tan capaz de recoger el poder, si obtiene la mayoría en la Cámara de los Comunes, como el que está al frente del gobierno. En Francia no es así. Hasta hace poco, el único verdadero partido opuesto á los republicanos, estaba formado por hombres conocidos como adversarios de la forma de gobierno, bajo la cual vive el país, ó sospechosos de serlo. El pueblo jamás le ha dado mayoría en la Cámara y jamás ha querido confiarle el poder. Así se suceden unos á otros los grupos republicanos. Generalmente el nuevo gabinete está compuesto con parte de los miembros del gabinete anterior. No hay modificaciones sino entre las personas principales. Y no es necesario un cambio total del personal administrativo.

427. LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL.—La responsabilidad de los ministros, ante las Cámaras, nace de la ley, y no sólo de la costumbre, como en Inglaterra. Desde el punto de vista de la conservación de sus funciones, los ministros dependen de las Cámaras. Así sería, aun cuando la ley no lo hubiera dicho, porque ninguna política personal de los ministros, tendría éxito, sin el apoyo y aprobación del Parlamento, y, en Francia como en Inglaterra, la costumbre quiere que los minis-

tros derrotados dimitan. Dimiten porque no quieren tomar medidas que rechazan. En teoría son responsables ante ambas Cámaras; pero de hecho, sólo lo son ante la Cámara de diputados. Los votos del Senado sólo rara vez derrumban los gabinetes; ésta ha venido á ser, en cierto modo, la prerrogativa de la Cámara popular, que representa más directamente la nación.

428. PREGUNTAS É INTERPELACIONES.—Se puede pedir á los ministros su responsabilidad por todos los actos de su política, mediante varias sencillas y eficaces formas de inquisición, por parte de las Cámaras. En primer, término figura la simple pregunta. Todo miembro de cualquiera de las dos Cámaras puede, después de haber informado al ministro respectivo, hacer una pregunta relativa á los asuntos públicos, y la costumbre por lo menos exige una respuesta, siempre que pueda darse, sin perjuicio de los intereses del país. Además de la pregunta, en la cual no interviene más que quien plantea la cuestión, y el ministro que responde, hay una forma más amplia para discutir la política del gabinete, conocida en Francia con el nombre de *interpellation*. El que dirige una pregunta, debe, ante todo, obtener que el ministro acepte su propuesta; una *interpellation* (interpelación), por el contrario, puede ser planteada y puesta á discusión, sin que haya que esperar la aceptación del ministro. Es ésta la manera especial y particular de discutir la política ó los actos del gabinete, en los asuntos del día y, generalmente, es la ocasión de un gran debate. De ordinario la interpelación termina con una votación expresa, de confianza ó de censura, respecto de los ministros. Es la pregunta ampliificada hasta convertirla en asunto de una verdadera discusión, y es el medio más eficaz de interrogar á los ministros, en cuanto permite atacarlos á ellos y á sus ac-

tos, y permite que se deficiendan. Por último, hay en las Cámaras una tercer forma aún más seria de investigar los actos de un ministro, es el nombramiento de una comisión de Encuesta.

429. Se ha hecho en Francia un uso tan poco prudente, y tan irreflexivo, de la facultad de interpelación, que se ha llegado á desacreditar muy seriamente el sistema de gobierno de gabinete. La Cámara de diputados, es notoriamente un cuerpo intemperante, y parece constantemente inclinado á medir sus fuerzas con las del gobierno actual. Se hace uso sin reservas de la interpelación, para atacar á los ministros por sorpresa. Los diputados pasan su tiempo esperando la ocasión de cogerles en falta. Además, se les interpela con demasiada frecuencia, no sobre asuntos de alta importancia ó sobre actos representativos de su política, sino sobre materias triviales, del momento. Un ataque inesperado, sobre cualquier pequeñez de una interpelación administrativa, determina una votación, y cae un gabinete como derribado por una zancadilla, no porque su política haya experimentado un fracaso, sino porque se ha formado una mayoría casual en contra suya. Se ha dicho que «de los veintinueve ministerios que han presentado su dimisión á consecuencia de una votación de la Cámara de diputados, desde que existe la responsabilidad ministerial, diez y siete han caído por órdenes del día presentadas, después de una interpelación ó en el curso del debate. Varias de esas órdenes del día referíanse al fondo de la política general del gabinete; pero otras no tenían sino un alcance insignificante» (Lowell, I, 122).

430. Los ministros son, según esto, nada más que nominalmente, los jefes de la Cámara, pues su autoridad es muy temporal y muy precaria. Representan por poco tiempo una combinación de grupos republicanos; casi nunca, desde el establecimiento de la república, han tenido tras de sí una mayoría absoluta, homogénea. La Cámara los trata como si fueran aún los agentes de un monarca, nombrados por él, y no por sus propios representantes: desconfía de ellos. Para que el sistema francés funcione adecuadamente, es preciso que logre la formación

de los dos partidos nacionales, con continuidad en las ideas, capaces de organizarse en partidos de gobierno, en vez de concretarse á una rivalidad estéril.

431. LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES.—Todas las proposiciones que provengan de los ministros, ó de la iniciativa de los miembros, deben pasar á una comisión especial, que informe acerca de su toma en consideración, antes de ser discutidas y votadas por la Cámara plena; pero las proposiciones hechas por los miembros de la Cámara, deben sufrir otro examen, aun antes de ser sometidas á una comisión especial. Es preciso que pasen por la «comisión mensual de iniciativa parlamentaria», y sólo después de haber oído el informe de ésta sobre las proposiciones que le han sido sometidas, es, cuando la Cámara determina las medidas particulares que es preciso tomar, para el estudio ulterior de la proposición, y la remisión de ésta á la comisión especial. Sin embargo, se puede, al presentar una proposición, votar la urgencia, lo que tiene por efecto dispensar á la proposición del examen de toda comisión, si se trata de un proyecto de ley emanado del gobierno, y del examen de la de iniciativa, si se trata de una propuesta proveniente de los miembros de la Cámara.

432. LAS COMISIONES.—La organización de las Cámaras en comisiones merece algún examen. Todos los meses, durante la legislatura, los miembros de la Cámara de diputados, se dividen por sorteo en once, y los del Senado en nueve *Bureaux*. Estos *Bureaux* (1) nombran cuatro *comisiones mensuales*, una de «Licencias», otra de «Petición», otra de «Iniciativa parlamentaria» y otra de «Interés local», más una comisión de Presupuestos ó de Hacienda anual; cada *Bureau* de-

(1) *Secciones* diríamos en España. (N. T.).

signa uno ó varios miembros. Además, los Bureaux nombran todas las comisiones especiales, á las que se remiten las proposiciones, salvo cuando la Cámara prefiere nombrar por sí una comisión; por último, se ocupan también con los asuntos que se les someten.

433. Se advertirá que la disposición, que hace depender del sorteo, la composición de los Bureaux, y que exige la reconstitución mensual de los Bureaux y de las comisiones que los mismos eligen, no puede en rigor sino dificultar la organización de los partidos y que subsistan en la formación de los Bureaux y de las comisiones, lo que parece como ideado para oponerse á los ardores de partido de la Cámara. Pero la existencia misma de las comisiones, y la remisión de todos los asuntos ante ellas, prueba que la Cámara quiere examinar y discutir todas las proposiciones por sí misma, emanen ó no de los ministros. Por lo tanto todo eso tiende á probar, que el poder directivo de éstos tro, pieza con dificultades y obstáculos. Las comisiones insisten siempre en introducir, á lo menos, algún detalle de su cosecha en las proposiciones que examinan; los mismos ministros tienen que resignarse á que sus proyectos sean modificados

434. LA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS.—Todas las materias financieras, se examinan por comisiones permanentes especiales elegidas por un año: en la Cámara por una comisión de Presupuestos, compuesta de treinta y tres miembros, y en el Senado por una de Hacienda, compuesta de veintisiete miembros; esas comisiones, como las demás permanentes, se arrogan en cierto modo un poder dominante, absoluto, en la política financiera del gobierno, resultando que privan á la legislación financiera del orden y consistencia necesarios, y que hacen imposible la responsabilidad de los ministros. Las otras comisiones, no hacen más que examinar las cuestiones y emitir informes; la del Presupuesto se dedica muy á menudo á revisar radicalmente, y á veces

á transformar por completo, los proyectos ministeriales; elabora lo que sólo debiera examinar y vigilar (1).

435. GOBIERNO DE LAS CÁMARAS.—La responsabilidad ministerial, ha dejado pronto su puesto en Francia, en los últimos años, al gobierno por medio de las Cámaras, ó lo que es peor, al gobierno de la Cámara de diputados. La responsabilidad ministerial, es compatible con el poder directivo de los ministros, y bajo un ministerio que tiene realmente el derecho de dirigir la política del Estado, las Cámaras, con su derecho á juzgar y vigilar, no á dirigir, harían posible una política digna, estable y fuerte. Pero en Francia, los ministros, á medida que la república ha alcanzado años, se han habituado á cambiar su poder director primitivo, por una obediencia sumisa, un servilismo completo, ante los deseos y hasta los caprichos de la Cámara de diputados. Las funciones extraordinarias que se ha ido tomando la comisión de Presupuestos, no son sino el reflejo de toda la situación política de Francia. La Cámara ha querido gobernar con ó á pesar de los ministros. Se ha mostrado tan caprichosa, tan obstinada en derribar todo ministerio, que no fuera de su devoción, tan impaciente contra todo yugo ministerial, que casi todos los hombres públicos experimentados y hábiles de Francia han sido, de un modo ó de otro, desacreditados por sus actos; y Francia se debilita bajo la más opresiva y la más intolerable de las formas de gobierno, el *gobierno por la masa de la asamblea—government by mass meeting*—por una asamblea popular inorgánica. Este estado de cosas, es el que tantas veces ha provocado las peticiones de revisión constitucional, y que, á lo menos en una ocasión notable, pareció poder provocar la vuelta de la dictadura.

436. LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES DEL EJECUTIVO.—No debe suponerse porque la vida de un ministro es corta, y su jefatura en la Cámara incierta, que el total de sus poderes es menor.

(1) V. *Revue des Deux Mondes*, 1.º Nov 1886, p. 226 y sigs.

Ha heredado las prerrogativas tradicionales del poder ejecutivo francés, y son muy grandes. Los poderes del Presidente son los poderes de los ministros. Su poder de ejecutar y administrar las leyes significa, según la práctica inmemorial en Francia, que puede no sólo interpretar libremente aquéllas, sino completarlas para acomodarlas á las circunstancias, y alcanzar los casos que la ley no ha previsto, ó los detalles que no ha regulado. Evidentemente no puede violar los grandes principios en que la ley descansa, pero los detalles no le atan, de una manera absoluta; y así, al establecer las reglas administrativas, al dar instrucciones á los funcionarios y al acomodarse á las exigencias de los negocios públicos, la autoridad ejecutiva, que pertenece á los ministros por medio del Presidente, resulta en muchos casos independiente de las trabas legales. El Ejecutivo debe acomodar las leyes á los casos que se presentan, y completarlas cuando fuere necesario. Así, en general, las leyes no comprenden disposiciones de detalle. Dan á los funcionarios públicos encargados de ejecutarlas, más bien, un principio destinado á guiarles, que no un conjunto de instrucciones minuciosas. Además, la legalidad de los actos administrativos es apreciada, cuando se discute, no por los tribunales judiciales ordinarios, que determinan y defienden los derechos privados, sino por los tribunales administrativos especiales, en los cuales, el principio según el cual debe darse á los funcionarios la más amplia latitud en sus funciones, se respeta y confirma. El Ejecutivo ha heredado una tradición de poder absoluto.

437. El poder del Presidente de «disponer de la fuerza armada» de la nación, ha sido utilizado de una manera que equivale á una declaración de guerra, en las pocas expediciones coloniales agresivas á las cuales se han dejado arrastrar los mi-

nisterios franceses. Añádase á eso, el poder de nombramiento y el absoluto de remoción de funcionarios, y así toda la vasta maquinaria de un Estado centralizado resulta en manos de los ministros, que hacen casi todo cuanto quieren.

438. FUNCIONES DE LOS DEPARTAMENTOS. - Las diversas atribuciones, de la mayoría de los departamentos ministeriales, están suficientemente indicadas por sus nombres. El *ministerio de Justicia* dirige la administración de la civil, criminal y mercantil; en otras palabras, ocúpase con el sistema judicial del país, pero no todo, sin embargo. Hay en Francia varias otras clases de justicias, de los ministerios de Guerra, Marina é Interior, y son respectivamente la justicia militar, la de marina y la administrativa. El *ministerio de Negocios Extranjeros* tiene á su cargo las relaciones de Francia con los países extranjeros. El *ministerio del Interior y de Cultos* está encargado de todo lo que no corresponde á los otros departamentos, al mismo tiempo que sirve de intermediario entre la Iglesia y el Estado. El de *Hacienda* recauda, maneja y distribuye los fondos públicos, y lleva la contabilidad del Estado. El de la *Guerra* dirige los asuntos militares. El de *Marina* regula lo referente á la armada. El de las *Colonias* tiene á su cargo los asuntos coloniales. El *ministerio de Instrucción pública y bellas Artes* organiza y regula la enseñanza, desde las escuelas primarias hasta las universidades, compra las obras de arte para el Estado, dirige las escuelas públicas de bellas artes, los museos, las exposiciones artísticas, subvenciones teatrales, ejerce un derecho de censura sobre las piezas dramáticas, vigila los conservatorios de música y declamación, y dirige las manufacturas del Estado, la de Sevres y las tapicerías. El de *Obras públicas* está encargado de la conservación de las vías públicas, así como de los ferro-

carriles y de las minas del Estado; tiene la inspección de los buques, la conservación de los puertos de mar y de los faros, la dirección de las escuelas de ingenieros y de arquitectos. El de *Agricultura* tiene á su cuidado los bosques, el riego del país, vigila y protege la cría del ganado, hace ejecutar los reglamentos sanitarios de epizootias, y vela por la protección de la agricultura, con arreglo á las leyes. El de *Comercio é Industria* facilita el comercio interior del país, ocupándose con los tribunales especiales de comercio, comisiona los intermediarios y los factores, vigila las compañías de Seguros sobre la vida, cajas de ahorros, los fondos de seguros contra accidentes, examina y garantiza ciertos productos manufacturados, tiene la policía de mercados, concede patentes y marcas de fábricas; en materia de comercio exterior, reglamenta los derechos é impuestos, ofrece primas para la construcción de naves, recompensa los conocimientos náuticos y establece ó lleva las estadísticas. Se ha adicionado un «bureau de las sociedades industriales» á este departamento en 1836. El de *Correos y Telégrafos* cuida del transporte y entrega de cartas, y del servicio telegráfico y telefónico del país.

439. Las atribuciones de la mayoría de estos ministerios, revelan más bien cuáles son las funciones que ha asumido el Estado francés (v. 1479-1480) que no cuál es la forma y cuál el espíritu de las instituciones políticas. Se tiene una idea de la vida política de Francia estudiando la organización del ministerio del Interior, que se ocupa mucho más que los otros ministerios de los múltiples detalles del gobierno local.

Gobierno local.

440. Francia ha conservado las divisiones administrativas de la Asamblea constituyente de Diciembre de 1789. En lugar del viejo sistema de diócesis eclesiásticas, de provincias militares y de «generalidades» administrativas (v. 385), con la complejidad y la variedad de su reglamentación política, con sus privilegios locales, posee un sistema amplio, simétrico, de *Departamentos* divididos en *Arrondissements*, de *Arrondissements* divididos en *Cantones*, divididos éstos en municipios, *Communes*. La división, con mucho, más importante es el Departamento: es la unidad de organización permanente en materia de administración militar, judicial, escolar ó política; el *arrondissement*, el cantón y el municipio, no son más que divisiones del departamento, no son fracciones de Francia, sino de sus departamentos respectivos. El cantón, por lo demás, no es más que una circunscripción electoral, y el *arrondissement* es la quinta rueda del departamento. La simetría local es perfecta en todo el país. En todas partes, el gobierno central vigila los cuerpos electivos; doquiera gozan éstos de los mismos privilegios y, están encerrados por las mismas limitaciones legales de los poderes.

441. Las diferentes partes del sistema del gobierno local en Francia, descansan, no sobre bases históricas, que hagan de ellas unidades vivas, dotadas de tradiciones locales transmitidas desde una época de libertad, sino en bases esencialmente burocráticas. Así, si Francia, como tantas razones inducen á creerlo, está cerca de alcanzar el gobierno democrático, el selfgovernment completo, habrá edificado ese sistema, tomando por

base, no antiguas costumbres, fijadas sólidamente en el suelo firme, que constituyen la tradición y los prejuicios, sino sobre la base de un suelo movedizo, formado de caracteres nuevamente desenvueltos, de nuevas aptitudes y aspiraciones. Su nuevo camino no sigue el hilo de su naturaleza histórica: lo toma de través. Su nuevo gobierno es una creación en el aire, no descansa sobre cosa alguna ya hecha.

442. EL DEPARTAMENTO: EL PREFECTO.—La figura central de la administración francesa es el Prefecto, sucesor legal del intendente (V. 384). Es el agente del gobierno central en el Departamento. Es el funcionario del reclutamiento del distrito, su tesorero, su inspector de escuelas (1), es su jefe de policía, su ejecutor de todas las decisiones importantes para el Departamento, y nombra la mayoría de los funcionarios subordinados. Tiene una doble función ó carácter: es el agente del gobierno central, que lo nombra, y el agente de las autoridades locales establecidas por la ley. Es, al propio tiempo, el colaborador y el que cuida de vigilar al Consejo general de su Departamento; es, por necesidad, su agente, porque como representante de la autoridad central, tiene á su disposición todos los medios de acción que le permiten hacer ejecutar su voluntad. Un ministro puede oponerse á un acto del Prefecto, porque éste es el representante de todo ministro que necesita de su poder ejecutivo en el Departamento, pero ninguno puede prescindir de él y obrar directamente. Mientras el Prefecto no sea separado, el ministro debe obrar por medio de él.

443. Cuando obra como agente de la autoridad cen-

(1) Nombra é inspecciona los maestros.

tral, haciendo ejecutar las disposiciones de las leyes generales ó de los reglamentos generales de administración pública, el Prefecto no puede, claro es, excusarse de obedecer las órdenes que recibe de los ministros de París. Pero cuando obra como agente local, puede servirse de su poder discrecional, y no puede ser constreñido á ceder más que después de queja y de un proceso judicial. Así, siendo sus atribuciones en materia de gobierno local numerosas é importantes, su poder resulta muy grande. Prepara el presupuesto del Departamento y todos los asuntos que deban someterse al Consejo general de aquél (V. 447-452). Su iniciativa es la que determina la mayoría de los actos de ese Consejo, que no puede obrar sino por su intermedio, para hacer ejecutar sus decisiones. Su poder en materia de policía, no se extiende sólo á la organización y á la dirección de la del Departamento: llega por lo menos hasta la intervención indirecta en la organización y en los reglamentos de la policía de los municipios, muchos de los cuales son grandes ciudades y que tienen representantes elegidos (V. 458). Los nombramientos en el personal de policía, hechos por el alcalde deben ser aprobados por el Prefecto, y sólo él puede separar los agentes de policía de los municipios. Además, en Francia, la «policía», no comprende sólo el sostenimiento del orden y la ejecución de las leyes, sino otras cuestiones muy importantes, como, por ejemplo, la salud pública. En ciertas materias, reglamentadas por el poder local, el Prefecto puede también obrar dando, directamente, órdenes á los funcionarios municipales, como si fueran sus subordinados inmediatos. Puede, cuando bien le parezca, suspender por un mes al alcalde de un municipio; puede además, y por el mismo período, suspender el Consejo municipal (sec. 464).

444. El Prefecto puede tomar parte siempre, en las deliberaciones del Consejo general del departamento, salvo cuando se trate de sus cuentas.

445. Tal es la situación legal del Prefecto. Su situación real es algo diferente. La política de la República, una de cuyas tendencias ha sido favorecer gradualmente el self-government local, hace cada día, con más acentuación, del Prefecto el agente ejecutivo del Consejo general de su Departamento; además, ha hecho ya de sus Prefectos hombres de partido. El Prefecto es nombrado por el ministro del Interior, y según la ley, es, ante todo y principalmente, el representante del ministro del Interior. Pero, como hemos visto, los demás ministros obran también en muchos casos por medio de él. El resultado de esto es, que este cargo cambia muy á menudo de titular con el cambio de los nuevos ministros, es decir, según el movimiento de la mayoría de la Cámara. Á menudo el Prefecto debe su nombramiento al influjo favorable de los diputados y senadores del Departamento, sobre el ministro del Interior, y á causa de sus relaciones personales con ellos, está bajo la acción de las influencias locales.

En su consecuencia, no es ya el autócrata de los días de Napoleón. Sigue los vientos de la opinión local, como ocurre frecuentemente con los gobiernos populares.

446. EL «SPOILS SYSTEM»—SISTEMA DE LOS DESPOJOS—EN FRANCIA.—La administración francesa en todas sus ramas, en todos los grados de su servicio, desde el más bajo hasta los más elevado, ha sido profundamente corrompida, por la introducción de esta idea fatal, según la cual, los cargos públicos pueden y deben ser la recompensa de servicios personales ó de partido. Los ministros han adoptado todos, con igual apresuramiento, la práctica condenable de distribuir los cargos entre los fieles de sus partidos, como para pagar el celo de partido, y hasta entre los amigos y los electores de los diputados, á cambio de votos favorables en la Cámara. Naturalmente, cuando los favores de que se dispone son pocos en número, siéntense fuertemente tentados á hacer todas las vacantes posibles en los cargos retenidos, por los hombres de la oposición, ó por amigos tibios, á fin

de tener puestos que dar. Esta costumbre tiene que ser fatal para la buena administración de Francia, á causa de los frecuentes cambios de ministerios, característica de su actual situación política. (Comp. 426-427).

447. EL CONSEJO GENERAL DEL DEPARTAMENTO.— El cuerpo legislativo del departamento es el Consejo general, compuesto de representantes elegidos por sufragio universal, uno por cada cantón. Salvo mientras están reunidas las Cámaras, el Presidente de la república puede siempre disolver el Consejo general de un Departamento, por decreto motivado. La elección de los consejeros generales, como la de diputados, no se celebra en días fijados por la ley, sino en los señalados por decreto del Presidente. Los consejeros se eligen por seis años; la mitad de ellos se renuevan cada tres años. Á fin de que los consejeros generales puedan ser, de hecho, los representantes de un número bastante considerable de electores de los cantones, la ley dispone, como cuando se trata de las elecciones de diputados, (V. 406), que nadie puede ser elegido en la primera votación si no ha logrado obtener la mayoría absoluta de los votantes, y el cuarto de los electores inscritos. Una vez hecho este primer llamamiento, en la segunda votación basta la mayoría relativa de votos. En caso de empate, el *más viejo* de los candidatos se considera elegido.

448. El número de miembros de cada Consejo, varía en los Departamentos, según el de cantones; hay de diez y siete á sesenta y dos.

449. Durante algún tiempo el Consejo general fué juez de la validez de las elecciones de sus propios miembros; pero hoy no lo es de las elecciones protestadas; es preciso recurrir ante el Consejo de Estado. Una elección puede ser protestada por

un miembro del Consejo, por el Prefecto ó por un elector del consejero cuya elección se discuta.

450. Los Consejos generales tienen dos períodos de sesiones ordinarias todos los años. La duración de cada período se fija por la ley; el primero es de quince días, el segundo de un mes. El Presidente de la república puede convocarlos á sesiones extraordinarias, en períodos de ocho días, á petición escrita de dos tercios de los miembros del Consejo. Si el Consejo se reúne después de su plazo legal, puede ser disuelto por el Prefecto; si se excede de sus atribuciones, sus actos pueden ser anulados por decretos del Presidente de la república. Los miembros pueden ser castigados con multas por su no asistencia á las sesiones ó por negligencia. Pero su función no es retribuída.

451. En el primer período ordinario del año, el Consejo se ocupa con los asuntos generales del Departamento; en el segundo, más largo, discute el presupuesto del Departamento presentado por el Prefecto, y examina las cuentas del año. En cada período puede pedir al Prefecto ó á cualquier otro jefe de servicio en el Departamento informes verbales ó escritos, sobre la cuestión que tenga que examinar, de acuerdo con la administración.

452. Los poderes de inspección y reguladores, del Consejo general, son de considerable importancia, pero los de iniciativa son muy restringidos. Tiene el derecho de aplicar ciertas sumas á los gastos locales, pero no puede establecer ningún impuesto. En cuanto á la fuente ú origen de los fondos de que puede hacer uso, están determinados por las Cámaras, en París. Los más pequeños detalles en la aplicación de esas sumas, deben ser aprobados por decreto presidencial. Sus principales funciones son directivas, no iniciales. Cuida del arriendo

y conservación de los edificios afectos á su uso, de los del uso del Prefecto y sus subordinados, de las escuelas públicas y de los tribunales locales; vota las sumas destinadas á la policía—*gendarmérie*—del Departamento, paga el coste de la impresión de las listas electorales, se ocupa con los asuntos de caminos, ferrocarriles y obras públicas del departamento, de los asilos de locos y de la asistencia médica de los pobres. La más importante de todas sus funciones, es la distribución entre los diversos *arrondissements* de los impuestos directos, anualmente votados por las Cámaras.

453. LA COMISIÓN DEPARTAMENTAL.—Entre período y período, de sesiones, el Consejo general está representado en la administración de los asuntos locales, por una comisión de sus propios miembros, llamada Comisión departamental, que él mismo elige para ayudar y vigilar al Prefecto. Los poderes de esta comisión son meramente consultivos.

454. LA ACCIÓN CENTRAL.—El rasgo más característico del sistema, es la tutela, á que están sometidos los cuerpos locales y hasta los mismos ciudadanos. Los consejeros generales están obligados á desempeñar sus funciones, bajo pena de multa, y toda decisión suya debe ser sometida á la aprobación de la administración central. Si hubiera irregularidades en la elección de un miembro, el Prefecto, así como los demás consejeros ó los electores, pueden acudir ante el Consejo de Estado. Si el Consejo se extralimita en sus poderes, sus decisiones se anulan por decreto, y no por los tribunales ante los cuales hubiese llevado el particular la cuestión, como en Inglaterra y en América, donde el espíritu de libertad se reafirma por el hecho de que la acción individual, acude á defender la ley en su favor, mientras en Francia el ciudadano pasivo deja al Gobierno el

cuidado de poner las cosas en su lugar. La mera manifestación de opinión del Consejo general, está sujeta á restricciones. Puede hacer conocer sus deseos sobre cualquier asunto de interés local ó general, «á condición de que no exprese jamás una aspiración de carácter político».

455. EL ARRONDISSEMENT es el distrito electoral para la Cámara de diputados, cuyos miembros se eligen, como hemos visto, no en junto por todo el departamento, sino por *arrondissements* — no por *scrutin de liste*, sino por *scrutin d'arrondissement* (V. 404); es además un distrito judicial, tiene, como la provincia, un consejo de *arrondissement*. El consejo de *arrondissement*—*conseil d'arrondissement*,—elegido por los cantones, como el del Departamento, no tiene otras funciones importantes que la distribución entre los municipios de la cuota de impuestos, puesta á cargo del *arrondissement* por el Consejo general. Se limita á dar informes á los funcionarios administrativos, nombrados por los ministros en París. Sus decisiones están ampliamente subordinadas al Prefecto, y pueden ser anuladas por el Presidente de la república.

456. EL CANTÓN es el distrito electoral para la designación de los consejeros generales y de los de *arrondissement*; es además la demarcación de la jurisdicción de la justicia de paz, y de la de reclutamiento en materia militar, sirviendo como una unidad territorial en la organización del registro y de las obras públicas departamentales; pero el cantón no tiene una organización administrativa propia. Es una mera región establecida para las elecciones y otras materias diversas.

457. EL MUNICIPIO — *Commune* al contrario del *arrondissement* y del cantón, es un organismo vivo como el departamento. Todas las ciudades son munici-

pios, pero hay, naturalmente, muchos más rurales que urbanos.

458. Hay 36.170 municipios, la mayoría de los cuales tienen menos de 1 500 habitantes, y muchos menos de 500; 117 tenían más de 20.000. Todas las ciudades, salvo París y Lyon, tienen la organización municipal.

459. La regla general de la administración francesa es la centralización, la representación directa de la autoridad central, por funcionarios nombrados por ella, en todos los grados del gobierno local, y la dependencia fiscal de todos los cuerpos y de todos los funcionarios, respecto de los ministros de París. El principal funcionario ejecutivo del municipio es el alcalde—*mayor, maire*—que es elegido, no de nombramiento. Es elegido por el Consejo municipal de entre sus miembros, y tiene á su lado uno ó varios adjuntos elegidos del mismo modo.

460. Hasta 1874 los alcaldes de los municipios de más población, eran nombrados por las autoridades desde París; los de los municipios pequeños por el Prefecto. Entre 1831 y 1852, el poder central no podía nombrar más que miembros del Consejo municipal, y de 1852 á 1874 la elección podía recaer, fuera de este cuerpo. De 1874 á 1882 los municipios pequeños eligieron á sus alcaldes; desde 1882 todos éstos son electivos.

461. LA MAGISTRATURA MUNICIPAL. —El alcalde y sus adjuntos no constituyen un *consejo* ejecutivo; estos no son sus colegas. El alcalde es el jefe del gobierno comunal, lo que hace que tenga ciertas funciones. El alcalde es responsable, no sólo ante el Consejo municipal que lo nombra, sino ante la autoridad central, representada en el Departamento por el Prefecto. Una vez elegido, se convierte en el representante directo

del ministro del Interior. Si no hace lo que la ley exige de él como tal, el Prefecto puede nombrar un delegado que haga sus veces ó hacerlo por sí mismo. El alcalde y sus adjuntos pueden, por un motivo cualquiera, ser suspensos por el Prefecto por un mes, por el ministro por tres, y todos sus actos pueden ser anulados por el Prefecto. Además, pueden ser separados por el Presidente de la república.

462. En caso de separación, el Consejo municipal debe elegir otras personas para reemplazar á los magistrados separados, porque la separación hace que el alcalde y los adjuntos no sean elegibles por un año.

463. El alcalde tiene, entre otras atribuciones, la de nombrar el personal de policía, y los demás funcionarios inferiores del municipio; pero en los municipios de más de 40.000 habitantes, la composición del personal de policía establecido por el alcalde debe ser aprobada por decreto; en los demás basta que sus nombramientos sean aprobadas por el Prefecto.

464. EL CONSEJO MUNICIPAL.—En todo municipio hay un Consejo municipal que consta de 10 á 36 miembros, según la importancia del municipio, y que tiene, además del derecho de elegir alcalde y adjuntos, casi las mismas funciones en el municipio, que el Consejo general en el Departamento, y además está en la misma dependencia respecto de la administración central. Á diferencia del Consejo general, el Consejo municipal puede ser suspendido por un mes por el Prefecto; como el Consejo general, puede ser disuelto por decreto presidencial, dado en Consejo de ministros. Tiene cuatro períodos ordinarios de sesiones al año: uno de ellos se consagra al examen del presupuesto municipal, presentado por el alcalde. Este período financiero puede durar seis semanas; ninguno de los otros puede durar más de catorce días. El alcalde obra como presidente,

salvo cuando hubiera que proceder al examen de sus cuentas.

465. Ni el Consejo municipal ni el de arrondissement son jueces de la validez de las elecciones de sus miembros. Las elecciones protestadas pasan ante el Consejo de prefectura (V. 469).

466. Hasta 1831 el Consejo municipal era elegido por el Prefecto de una lista formada en el municipio con personas de ciertas condiciones. Desde 1831 á 1848 sus miembros se eligieron por sufragio restringido. Desde 1848 son elegidos por sufragio universal.

467. En caso de disolución del Consejo municipal, éste puede ser reemplazado, para el despacho de los asuntos corrientes por una delegación de tres á siete miembros nombrada por el Presidente de la república, y cuyos poderes duran hasta que se celebre nueva elección. Esta delegación no puede, sin embargo, atribuirse otras funciones que las generales de dirección que tiene el Consejo sobre el municipio.

468. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS. EL CONSEJO DE ESTADO. — La diferenciación de las funciones en Francia, es tan completa, que las acciones en justicia á causa de la conducta de la administración, no se llevan ante los tribunales ordinarios, dependientes del ministro de Justicia, sino ante los administrativos especiales, dependientes del ministro del Interior. La idea francesa, heredada de los días de las prerrogativas reales, separa de un modo completo el derecho público, que se refiere á los actos administrativos, del derecho privado, que regule las relaciones de los individuos entre sí. Los tribunales ordinarios, determinan los derechos individuales, cuando están en oposición con otros derechos individuales, y los administrativos especiales zanján los litigios en que se critica un acto administrativo ó se ataca al poder público (Comp. 437). El más elevado de

esos tribunales es el Consejo de Estado, compuesto de los ministros y de varios altos funcionarios administrativos de la administración permanente. Es el tribunal de última instancia en materia administrativa. Está, además, encargado de emitir informes á las Cámaras, ó al gobierno, en todas las cuestiones administrativas que se le sometan.

469. **EL CONSEJO DE PREFECTURA.** —Por debajo del Consejo de Estado están los Consejos de prefectura, los de revisión, el Consejo Superior de Instrucción pública y el Tribunal de Cuentas. Todos esos Consejos no están subordinados unos á otros; cada uno de ellos lo está respecto del de Estado. El Consejo de prefectura está colocado cerca del Prefecto y constituye una rueda de bastante importancia. Tiene, entre otras atribuciones, la de zanjar las cuestiones de validez de las elecciones al Consejo de arrondissement y al municipal. Además, es competente para zanjar una porción de cuestiones administrativas-contenciosas, de impuestos indirectos, de obras públicas, etc. El procedimiento empleado ante él es más rápido, y menos costoso, que el de los tribunales ordinarios. En todos los casos puede apelarse ante el Consejo de Estado.

470. El Prefecto es el representante legal del gobierno en los litigios promovidos ante el Consejo de prefectura; pero ese tribunal no depende de él. Está compuesto de jueces permanentes, de los cuales, uno á lo menos, tiene una larga experiencia administrativa. Los miembros son nombrados, y pueden ser removidos, por la administración central.

471. El ministro es á veces un juez de primera instancia en los casos en que no se provea de otro modo, pero con apelación, sin embargo, al Consejo de Estado. Los Prefectos y alcaldes son, de análoga manera, jueces en primera instancia en ciertos casos de poca importancia.

La administración de justicia.

472. LOS TRIBUNALES ORDINARIOS DE JUSTICIA.— El Tribunal Supremo en Francia es el tribunal de casación—es decir, el tribunal de revocación ó apelación,—que reside en París. Por debajo de él hay veintiséis tribunales de apelación, cada uno de los cuales extiende su jurisdicción á varios departamentos. Esos tribunales entienden en los litigios provenientes de los tribunales de primera instancia residentes en la cabeza de *arrondissements*. Estos últimos entienden, en apelación también, en los litigios procedentes de los jueces de paz, cada uno de los cuales tiene jurisdicción para los casos de poca importancia en un cantón. Por decreto del Presidente de la república, dado en Consejo de ministros, el Senado puede constituirse en tribunal especial, para entender en las cuestiones que afectan á la seguridad del Estado, cuestiones que pueden ser sustraídas al conocimiento de los tribunales ordinarios.

473. El nombramiento de todos los jueces pertenece al Presidente de la República, en realidad al ministerio de Justicia, y los jueces conservan sus funciones mientras su conducta no diere lugar á ninguna censura. En lo que á los jueces de paz se refiere, el Presidente de la República puede removerlos.

474. TRIBUNALES DE JURADO.—En Francia no hay jurado en los tribunales civiles: los jueces resuelven las cuestiones de hecho al igual que las de derecho. Sin embargo, hay tribunales especiales de jurado—*Cours d'assises*—que se constituyen cuatro veces al año en cada Departamento para entender de los crímenes y causas de imprenta; en ese tribunal el jurado es el úni-

co juez de la inocencia ó culpabilidad del acusado; los jueces fijan la pena.

475. TRIBUNAL DE CONFLICTOS.—Entre las dos categorías de tribunales, administrativas y judiciales, hay un Tribunal de conflictos, encargado de determinar á qué jurisdicción, administrativa ó judicial, debe pasar el conocimiento de este ó del otro caso, cuando hubiera discusión acerca de este punto. Ese tribunal se compone del guardasellos, presidente, de tres consejeros de Estado elegidos por sus colegas, y de dos miembros elegidos por los otros miembros del Tribunal de conflictos.

Bibliografía.

- Aucoc*, «Conférences sur l'administration et le droit administratif», 3 vols., París, 1882.
- Bastard D'Estang*, «Les Parlements de France».
- Beaulieu*, Leroy, «Administration locale en France et en Angleterre».
- Benoist*, *Revue des Deux Mondes*, July, 1895.
- Block*, «Dictionnaire de l'administration française», París, 1887, y los suplementos subsiguientes.
- Bodley*, J. E. C., «France», 2 vols., Londres y N. Y., 1898.
- Borgeaud*, Charles, «Adoption and Amendment of Constitutions, in Europe and America». Trad. franc. de C. D. Hazen y J. M. Vincent, N. Y. 1895.
- Boutmy*, Émile, «Studies in Constitutional Law: France—England — United States». Trad. franc. de E. M. Dicey, London, 1891.
- Boxérian*, «Étude sur la revision de la constitution».
- Burgess*, J. W., «Political Science and Constitutional Law», 2 vols., Boston, 1891. (Hay trad. esp.)
- Chéruel*, «Dictionnaire historique des institutions, mœurs et coutumes de la France», 2 vols., 6 ed , París, 1884.

- rrier*, C. F. A., «Constitutional and Organic Laws of France, 1875-89», Filadelfia (Am. Acad. Pol. Sci.), 1893.
- mombynes*, «Les Constitutions européennes», 2 vols., Paris, 1883. Vol. II., p. 1 y sig.
- ckinson*, Reginald, «Summary of the Constitution and Procedure of Foreign Parliaments», 2.^a ed.
- ucrocq*, «Cours de droit administratif», 2 vols., Paris, 1881.
- upries*, L., «Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique», 2 vols., Paris, 1892.
- dwards*, M. Betham, «France To-Day», 2 vols., Londres, 1892-94.
- erron*, H. de, «Institutions municipales et provinciales comparées», Paris, 1884.
- oodnow*, Frank J., «Comparative Administrative Law», 2 vols., N. Y., 1893. (Hay trad. esp.)
- Haas*, C. P. M., «Administration de la France», 4 vols., 2 ed., Paris, 1861.
- Kitchin*, G. W., «History of France», 3 vols., Oxford, 1881-85.
- Laferrière*, É., «Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux», 2 vols., Paris, 1887.
- Lebon*, André, «Das Staatsrecht der französischen Republik», en *Marquardsen's* «Handbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart». Freiburg in B., 1886; «Modern France» (*Story of the Nations*), Londres y N. Y., 1896; y (con P. Pelet) «France As It Is», Londres, 1888.
- Lowell*, A. Lawrence, «Governments and Parties in Continental Europe», 2 vols., Boston, 1896.
- Meier*, E. von, «Das Verwaltungsrecht», en *Holtzendorff's* «Encyklopädie der Rechtswissenschaft», Sys. Theil, pp. 1.220 y sig., ed. 1890.
- Naquet*, A., «The French Electoral System», N. A. Rev., vol. 155.
- Sarwey*, O. von. «Allgemeins Verwaltungsrecht» en *Marquardsen*, pp. 110-112.
- Scherer*, Edmond, «La démocratie et la France».
- Shaw*, Albert, «Municipal Government in Continental Europe», N. Y., 1895.

Stephen, Sir James, «Lectures on the History of France», 2 vols, 3 ed., Londres, 1857.

Tocqueville, Alexis de, «L'ancien regime et la Révolution» y «Recollections» (1896).

Villeneuve, M. de la Bigne de, «Elements de Droit constitutionnel français», Paris, 1892.
