X

El gobierno de la Gran Bretaña.

I.—Gobierno central.

832. Origen de la Constitución. — La historia del gobierno de Inglaterra, como en Alemania, comienza con la política primitiva de las razas teutónicas. Los grandes movimientos étnicos del siglo V, que colocaron en las Galias á los francos en lugar de los romanos, llevaron á la Gran Bretaña á los anglos y sajones. Los primeros germanos que se establecieron, de una manera permanente, en la Gran Bretaña — en 449 — no encontraron allí romanos: las legiones imperiales habían sido retiradas de la isla cuarenta años antes (410 de J. C.) para defender el imperio, en lucha entonces con los invasores, en comarcas más próximas de la capital. Pero los que luego llegaron provenientes de las llanuras del Elba y del Weser encontraron allí un gran número de huellas, soberbias é imponentes, de la civilización que doquier acompañaba á la dominación romana. Que efecto, han podido hacer esas pruebas de la existencia del sistema romano anterior, sobre los rudos marinos que hacían la nueva conquista, cual fué el influjo

romano sobre el pueblo de la Gran Bretaña, influjo que debía transmitirse, debilitado, á los futuros dueños de la isla, cosas son imposibles de precisar. Es, sin embargo, cierto que la influencia romana no tuvo parte alguna, en el establecimiento de las formas de gobierno adoptadas entonces por los teutones, formas que son la base de la política inglesa. Estas formas eran suyas, propias. Eran la reproducción, tan fiel como las condiciones de la conquista lo permitían, de las instituciones cuya existencia comprobaron los romanos, en sus temibles enemigos de más allá del Rhin, aun antes de que el Imperio tuviera que sufrir de una manera seria por sus invasiones.

833. INSTITUCIONES TEUTÓNICAS PRIMITIVAS.—Estas instituciones no tenían en manera alguna el carácter nacional que con el tiempo debían adquirir. Eran la prueba de que el orden histórico es siempre el mismo, esto es, que el gobierno local, por tribus, precede siempre al gobierno central, nacional. Los hombres se gobiernan por familias, y en pequeñas comunidades antes de gobernarse como naciones. Para los germanos de esta época primitiva la aldea, era el centro de la vida política; se desconocía por completo la organización nacional, salvo cuando había que hacer la guerra; el parentesco entre ellos era honorario y simbólico, más bien que real. Los hombres libres de cada pequeña comunidad, en tiempo de paz, dirigían sus propios negocios con una libertad absoluta, en la asamblea de la aldea —*village meeting*.—Aun en la guerra, todo hombre libre tenía derecho á expresar su opinión por un voto en la distribución del botín, y podía oponerse, más ó menos eficazmente, á la voluntad de su jefe con toda la fuerza que significaba su individualidad (287-294). Un temperamento muy democrático, parece haber dirigido

toda la política en esos rudos tiempos primitivos. Es poco probable que, semejante régimen, haya sido menos intenso entre los valientes piratas, tan violentos como las olas que desafiaban, que fundaron en la Gran Bretaña reinos formados, por la sumisión de tribus, en la quinta centuria.

834. CAMBIOS EN LAS INSTITUCIONES EFECTUADOS POR LA CONQUISTA.—Los movimientos preparados, organizados para la conquista, tuvieron para los ingleses y sajones, el mismo resultado que para los francos (300-301): hicieron del parentesco real la base necesaria y estable de la organización nacional. El jefe militar, convirtióse forzosamente en un rey permanente, porque era necesaria la misma cohesión para consolidar la conquista, y aprovecharse de ella, que para hacerla. Pero los nuevos reinos fueron primeramente muy pequeños — por pequeña que la isla era, contenía muchos,—y la organización interior de las tribus, no recibió el influjo del hecho de que un trono se hubiera formado. La población reuníase, según la costumbre inmemorial, en comunidades más ó menos compactas, pero siempre pequeñas, en torno á las granjas y á las aldeas construídas por los romanos; su modo de llevar la tierra, era un régimen tal de propiedad, que dejaba los principales pastos, las principales fuentes, al uso común; sólo las tierras arables se abandonaban al uso particular de los individuos. La justicia y el gobierno se apoyaban aún en alto grado. como antes, en la asamblea de los hombres libres de la comunidad.

835. LA ASAMBLEA DE CENTURIA (HUNDRED-MOOT) Y LA ASAMBLEA DEL PUEBLO (FOLK-MOOT).—Pero había además una organización más vasta, que tenía un carácter que no se podría, sin duda, encontrar tan acabado y ordenado, en las prácticas germanas primitivas. La

comunidades estaban agrupadas en centurias «hundreds», y de ciertos, una reunión de centuria, era lo que constituía los pequeños reinos desde los primeros tiempos de la dominación anglosajona, y algunas de ellas, seguramente, llegaron á ser los «condados» ó *shires* de la época posterior cuando Inglaterra estaba unificada y sometida á un mismo gobierno. El *hundred*, como las unidades más pequeñas del sistema, esto es, las numerosas aldeas, las comunidades locales, tenían su «moot» ó asamblea, compuesta del sacerdote, del *reeve*, y de cuatro representantes de cada aldea comprendida en los términos territoriales. Las principales funciones de esta asamblea eran las de un tribunal: porque la centuría, más que un distrito administrativo, era judicial. Por encima de la asamblea de la centuria, en la cumbre de este sistema primitivo, estaba el *folk moot*, ó asamblea general de los hombres libres, que desempeñaba el mismo papel que un Consejo de tribu ó nacional, el que Tácito viera desempeñar á las asambleas similares, en la Germania de la primera centuria.

836. EL REINO INGLÉS Y EL CONDADO INGLÉS.—En la época en que los reinos ingleses eran muchos, cada uno tenía, probablemente, su Consejo general, que se reunía bajo la presidencia del rey, y que daba á éste sus consejos relativos á los intereses comunes, y todo ello con su autoridad, á causa del poder que tuviera antes de la creación del nuevo reino. Cuando Inglaterra no había llegado á constituir un solo reino en los días que precedieron á la invasión normanda, esas divisiones territoriales, esos reinos que habían tenido en otro tiempo una vida política independiente, se redujeron á la categoría de condados, y sus *folk-moots*, antes asambleas nacionales, se convirtieron en *shire-moots* ó asambleas de condados, presididas por el *sherif* como

representante del rey, el obispo como representante de la madre Iglesia, y el *ealdorman* como representante de la tribu, y compuestas por los *landowners*, propietarios de los condados, el bailío, el sacerdote y cuatro hombres de cada *township*, más doce representantes de cada *hundred* y todos los funcionarios.

837. EL WITENAGEMOT.—Por aquel tiempo, la autoridad nacional superior había pasado, hasta donde era posible, tratándose de una asamblea, á una asamblea de otra especie, á un gran Consejo llamado *Witenagemot* ó Asamblea de los sabios. No tenemos noticias exactas acerca del carácter de este famoso cuerpo nacional; pero hay muchas razones para creer, que estaba copiado, más ó menos exactamente, del modelo de las asambleas á las cuales había reemplazado. Los consejos nacionales de los pequeños reinos, de la época primitiva, que no eran más que meros tribunales de condado, habían transmitido sus atribuciones de consejo general, y quizá, en teoría, también su organización, al *Witenagemot*. Probablemente todo hombre libre tenía el derecho de asistir á esta gran Asamblea de la nación y de participar en sus votaciones; pero de hecho, sus miembros debieron ser desde el principio tan sólo, los principales representantes del condado, y los principales funcionarios que rodeaban al rey. Cuando éste deseaba reunir una verdadera Asamblea nacional, convocaba á veces las de todos los condados, los principales funcionarios de la casa, los reunía en gran *Mycel-gemot* en alguna localidad central del reino, y les pedía la aprobación de las leyes. Obraba así, para ahorrarse el trabajo de transmitirlas á las distintas asambleas de condado, como era costumbre entre los reyes anteriores.

838. PODERES DEL WITENAGEMOT. — Eran muy grandes, siempre, en teoría, y quizá en la práctica, al

principio. Poseía la antigua prerrogativa popular de elegir rey y, en su caso, la de desposeerle. Daba ó negaba su consentimiento cuando se trataba de conceder tierras del dominio público. Era el Tribunal Supremo del reino, para los procesos civiles y criminales. Participaba, con el rey, en el poder de hacer las leyes, de nombrar funcionarios y determinar los impuestos. Cuando el poder é influjo del rey aumentaron, la cooperación del *Witenagemot*, en materia judicial y legislativa, se hizo cada vez más cosa de mera forma, pero siempre hubo todos los años dos ó tres reuniones de su cuerpo; y su acción, aunque para la mayoría de las cosas era puramente externa y formal, era, sin embargo, necesaria y, simbólicamente, una forma útil, en cuanto conservaba la memoria, cuando no más, de la libertad nacional.

839. El feudalismo normando. — La conquista normanda provocó cambios profundos en Inglaterra. Los principales funcionarios del condado, se convirtieron en funcionarios reales, la autoridad eclesiástica fué puesta aparte, y el *ealdorman* perdió sus atribuciones administrativas. Guillermo el Conquistador, llevando cruelmente hasta el fin su conquista, confiscó vastas extensiones de tierra, á causa de la resistencia tenaz de los prepietarios ingleses, y las donó á los normandos ó á los ingleses que se habían resignado, á condición de que se sometieran á la manera feudal. El sistema feudal, tan familiar al historiador del continente, con sus jurisdicciones señoriales separadas, y la independencia personal del vasallo respecto de su señor, y de éste respecto del soberano, fué también perfecto en Inglaterra. Los tribunales de las ciudades dejaron casi en todas partes su puesto á los señoriales: las asambleas de centurias, perdieron su influjo; y todo el poder judicial,

que no pasó á manos de los señores feudales, tendía á pasar al Tribunal del sheriff, lugarteniente del rey en el condado. Guillermo, sin embargo, mantuvo á los barones bajo su dominio; no soportó que su poder amenazase el suyo propio, antes los tuvo siempre bajo su dependencia en el ejercicio de sus privilegios.

840. EL GRAN CONSEJO DE LOS REYES NORMANDOS.—Cosa aún más importante: conservó la Asamblea nacional de la política sajona, pero modificada para adaptarla al cambio de sistema. Pretendía haber subido al trono por derecho natural y sucesión legítima, no por derecho de conquista, y trataba de conservar, cuanto podía, la Constitución en que se apoyaba. Tuvo deseo, y consiguió ser elegido realmente según la forma antigua, y después de asegurarse en el trono, procuró gobernar conforme á la antigua costumbre. Conservó el Witenagemot, pero en su mano se modificó mucho éste. La rebelión hizo su autoridad más severa, y el antiguo elemento nacional fué excluído de la Asamblea central del reino. La nueva organización del país había tomado el carácter feudal del tipo normando, y, naturalmente, ese carácter se reflejaba en la composición del Consejo real. El *Mycel-gemot* se hizo el gran Consejo — *magnum* ó *commune concilium* — de los principales tenedores del rey. Aparecen primero, además de los condes, los barones y los caballeros, que, ya de hecho, ya según la teoría feudal, tenían sus tierras del rey, los arzobispos, obispos y abades; pero posteriormente, esos miembros eclesiásticos sólo fueron admitidos á título de barones: se consideraba que poseían sus tierras como provenientes del rey y, por tanto, como formando parte de la jerarquía feudal. En teoría, á lo que parece, todo propietario tenía el derecho de reclamar un puesto en ese Consejo: se le estimaba

desempeñando el papel de una Asamblea nacional, que podía hablar en nombre de todas las clases directoras; pero de hecho, los grandes señores y los eclesiásticos, eran los únicos que asistían á sus reuniones, y la «tenencia señorial» llegó al fin á ser el único título válido que permitía acudir á él. En el desenvolvimiento del Gran Consejo de los reyes normandos, se resume toda la historia de la Constitución inglesa primitiva; porque de él es de donde salió, puede decirse, toda la organización efectiva del gobierno actual de Inglaterra. Es quien engendró, directa ó indirectamente, de un modo ó de otro, el Parlamento, el Gabinete y los tribunales de justicia.

841. *El sistema feudal en Inglaterra.*—El feudalismo inglés no ha sido obra de los normandos. El feudalismo se produjo, como en otras partes, al propio tiempo que se desenvolvía la política germana, bajo los sajones y daneses, franceses y godos. La sociedad en Inglaterra, como en el continente, estaba dividida en categorías; nobles, hombres libres y siervos, reunidos ó relacionados en conjunto, por el lazo de fidelidad personal y los principios de la propiedad. Los normandos se limitaron á dar una nueva dirección á ese desenvolvimiento particular del feudalismo. El sistema no había provocado en Inglaterra una disgregación análoga á la producida más tarde en el continente, y Guillermo el Conquistador lo primero que hizo, cuando aseguró definitivamente su poder en la isla, fué subordinar, de una manera permanente á la corona, los elementos feudales. Arregló las cosas, haciendo uso sin vacilar de su poder, de modo que ningún barón fuera capaz de luchar con el rey, á menos de obtener el apoyo de muchos otros barones, unión que los reyes despiertos, podrían probablemente impedir en todo caso: atenuó los sentimientos de hostilidad, dando á los más grandes señores del reino funciones importantes en la dirección de los negocios, incitándoles á entenderse pacíficamente y por las vías legales, en el Gran Consejo, que convocaba tres veces al año, y

al cual jamás dejaba de oir. En Consejo conservó, á lo menos formalmente, el derecho de eligir el rey, y todas las leyes se declaraban hechas con su informe y aprobación.

842. CARÁCTER DEL DESENVOLVIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES INGLESES.—Se ha señalado como una de las principales caracteristicas de la historia constitucional de Inglaterra, el que sus instituciones se han ido desenvolviendo incesantemente, en un proceso de continuidad, mediante una transición desde sus más antiguas formas de gobierno, á las actuales. No se trata de la historia de una serie de destrucciones y de nuevas creaciones, obra de una legislación ó de una administración, sino, y siempre, de cambios casi insensibles, de modificaciones calladas, y de un desenvolvimiento espontáneo, inconsciente casi. Grandes son las diferencias que, desde luego, se advierten entre el carácter de un gobierno en una época, y el del mismo en otras posteriores distantes algunas centurias; pero es muy difícil descubrir cambio alguno, cuando la comparación se hace entre dos generaciones sucesivas. Es raro que pueda señalarse una fecha exacta de una modificación: todo se ha efectuado «hacia» este ó aquel año, ó bien en este ó en aquel reinado. Así, pues, su desenvolvimiento es de los que pueden bosquejarse rápidamente: sus períodos son largos, sus grandes rasgos muy salientes, y los detalles no son esenciales para la claridad de la comprensión.

843. MARCHA DEL DESENVOLVIMIENTO.—En breve resumen, los hechos son éstos: El Gran—ó Nacional—Consejo se convirtió en Parlamento del reino; aquellos de sus miembros, que originariamente lo constituían, y que eran funcionarios del Estado, y altos funcionarios de la corte, formaron un Consejo real per-

manente, del cual, con el tiempo, salió el Consejo privado moderno, y por fin el Gabinete: los miembros del Consejo Permanente, cuyas atribuciones eran financieras y judiciales, se separaron gradualmente de los otros, y ejercieron sus funciones aparte, acabando por distribuirse su tarea entre ellos, según su naturaleza, mientras los diversos Cuerpos que por tal modo surgieron, constituían los tribunales del Exchequer, de Cancillería y del *Common Law*.

844. EL CONSEJO PERMANENTE.—El cuerpo del Estado y los funcionarios de los tribunales, que el rey conservó siempre junto á él, como su Consejo «ordinario» permanente, no comprendía en su origen más que miembros del Gran Consejo, y parece haber servido, en cierto modo, de «Comité ó Círculo interior» de ese gran cuerpo. El Gran Consejo sólo se reunía tres veces al año; su organización no era permanente; su composición variaba todos los años, en el doble respecto del número y de la personalidad de los miembros. De otro lado, los funcionarios del servicio permanente, estaban siempre dispuestos cuando se les quería consultar; eran, en cierto modo, una parte escogida del cuerpo considerable del Consejo nacional: era natural que fuesen consultados por el rey, y que su informe, dado colectivamente por el pequeño Consejo que formaban, tuviera el influjo que implicaban sus relaciones con el mismo Gran Consejo. De hecho, pronto tuvieron casi los mismos poderes que el Consejo nacional. Esos poderes, llegaron hasta tener una importancia superior á la de los poderes de la Asamblea augusta, porque eran ejercidos, no intermitente y ocasionalmente, sino de una manera continua, no con un simple conocimiento superficial de los negocios, sino con conciencia íntima de ellos.

845. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO PERMANENTE.—Bajo los reyes normandos, el Consejo permanente se componía, en general, de los dos arzobispos de Canterbury y de York, del justicia, el tesorero, el canciller, el senescal, el mariscal, el chambelán y el Mayordomo, así como de algunos otros funcionarios, como el sargento del rey, y obispos y barones que el soberano tenía á bien convocar de vez en cuando. Pero no había en esto, por aquel entonces, una regla fija. Quizá todo barón, como miembro del Gran Consejo, habría podido, si hubiera querido, asistir á las reuniones de esta sección del mismo, la cual, cuando aquél no estaba reunido, era como su continuador y mandatario. Prácticamente, parece que el rey tuvo siempre el derecho de constituirlo á su voluntad.

846. LOS PODERES DEL CONSEJO PERMANENTE eran enormes; eran tantos como los del mismo rey, porque éste hacía de él su agente administrativo, judicial y legislativo. Su «tarea era la de aconsejar y ayudar al rey en la ejecución de todo poder de la Corona que no fuese ejercido mediante el mecanismo del *Common-Law*» (1); y «el rey podía hacer con su Consejo permanente casi todo lo que podía hacer cuando tenía cerca de sí muchos otros nobles consejeros, excepto imponer contribución á esos mismos nobles» (2). Pero el Consejo permanente dejó pronto de atender y de desempeñar todas sus funciones en conjunto. De comité que era, acabó por transformarse, para subdividirse en comités.

847. LOS TRIBUNALES.—Llamábanse como miembros á hombres especialmente versados en el conocimiento del derecho, no vacilando los reyes posteriores,

---

(1) Stubs. *Hist. of. Engl.* V, III, p. 252.

(2) A. V. Dicey, *The Privy Council*, p. II.

cuando el servicio lo exigía, en introducir á burgueses, *commoners*, en el Consejo, á la vez que éste perdió hasta sus relaciones nominales con el Gran Consejo; á lo largo las funciones financieras y judiciales de la Corona se fueron confiando exclusivamente á tales funcionarios—v. 379.—No pasó mucho tiempo antes de que: *a)* un *Tribunal* del *Exchequer*, separado, y que al principio estuvo encargado principalmente de la intervención de las cuentas financieras, tuviera como jueces permanentes señores especiales, y adquiriese jurisdicción sobre todos los casos que se referían directamente al rey; *b)* otro tribunal especial recibiese, en calidad de *tribunal de las quejas comunes*, jurisdicción sobre todos los procesos civiles entre súbditos del rey; *c)* otro tribunal, se hiciese supremo ó *Tribunal del Banco del Rey*, que acompañaba siempre al soberano á donde éste iba, que en teoría estaba presidido por el rey mismo, y que estaba encargado de vigilar la justicia local y de intervenir en todos los procesos que no estaban destinados á otros tribunales; *d)* el canciller, que antes fuera, ausente el rey, su mero presidente del Consejo permanente, cuando juzgaba de las apelaciones, en calidad de cuerpo judicial, absorbiese, en beneficio propio, en un *Tribunal de la Cancillería*, lo que se llamaba las «equitativas» funciones oficiales, en virtud de las cuales el rey concedía su apoyo á los litigantes en los procesos á los cuales el *Common-Law* no daba solución conveniente. Y así fué como el Canciller comenzó su especie de accesión que en parte había de ponerle por encima de los tribunales de justicia. Esta diferenciación y desenvolvimiento de los tribunales se dejaron sentir desde los primeros años del siglo XIII, y pueden estimarse completas á mediados del XIV.

848. PARLAMENTO.—Por este tiempo, el cuerpo na-

cional, el Gran Consejo, del cual habían salido el Consejo permanente y los tribunales, se había desenvuelto á su vez, realizando sus expansiones y cambios de forma, hasta revestir un carácter muy significativo. No muy modificado en su composición durante el siglo después de la conquista normanda, el Gran Consejo resultó profundamente afectado con la aparición de la Magna Carta, y las importantes luchas constitucionales subsiguientes. Entonces fué cuando el principio de la *representación* se introdujo, por primera vez, en la constitución del Parlamento, y cuando los comunes, al igual que los nobles, tuvieron asiento en la Asamblea nacional. Naturalmente los arzobispos, obispos y abades formaban también parte de ella, como antes; los condes y los grandes señores tenían también el derecho de ser convocados personalmente; pero los señores de menor importancia, antes llamados al Consejo, no por convocatorias personales, sino por las generales hechas al mismo tiempo que para los principales tenedores del rey, por los sherifes de los condados, habían tomado la costumbre de no responder á tales convocatorias, á causa del gasto y de la ineficacia de su intervención, y no se les llamaba ya. Fueron reemplazados por representantes. Los mandamientos girados á los sherifes, ordenaban que se procediese á la elección del representantes del clero bajo, y lo que antes tenía más importancia, de representantes—*knights*—de los condados y de las ciudades—*burguesses*.—El Parlamento, que Eduardo I convocó en 1295, comprendía todos esos elementos, y todos los Parlamentos ulteriores fueron, en tal respecto, constituídos según ese tipo.

849. La cláusula catorce de la Magna Carta de Juan, permitía que, además de los arzobispos, obispos, abades, condes y

altos barones, convocados por cartas personales, se llamase en adelante, por convocatoria colectiva, hecha por los sherifes y bailíos, á todos los señores de menos rango. Pero esas convocatorias generales no dieron el deseado efecto.

850. Los representantes de las ciudades fueron convocados, por primera vez, en 1265 por el conde Simón de Montforte, que sabía podía contar con el apoyo de los mismos ingleses en la lucha con el rey Enrique III, y que llamaba los burgueses al Parlamento que constituía durante el corto período de su supremacía, á fin de probar claramente que este apoyo no le faltaba. Eduardo I siguió el ejemplo de Montfort en 1295, no porque tuviera el deliberado propósito de constituir una Asamblea verdaderamente representativa, que considerase como un progreso en el desenvolvimiento constitucional de su país, sino porque necesitaba dinero, y sabía que los impuestos serían pagados con más facilidad si eran votados por una Asamblea que representase las clases todas del pueblo.

851. Los representantes de los condados, caballeros, *Knights*, habían sido á menudo llamados al Parlamento antes de 1265. Poco á poco todos los elementos constitutivos de la nación se habían ido introduciendo en el Parlamento: primero, los pequeños señores por medio de convocatorias generales—lo que al fin se abandonó;—luego, la burguesía de los condados, por medio de elecciones en los condados, y por fin, la de las ciudades por elecciones en la corte del condado.

852. GÉNESIS DE LAS DOS CÁMARAS.—Un cuerpo como el Parlamento convocado por Eduardo, resultaba demasiado heterogéneo y grande, para no dividirse. No fué capaz de constituir una sola asamblea; pronto se dividió en dos «Cámaras». Si el clero bajo hubiera continuado reclamando su representación, probablemente habría habido tres. Pero en lugar de formar una Cámara aparte especial, con el Parlamento civil, el clero creó un cuerpo enteramente distinto llamado *Convocation*, y el cual había de constituir un Parlamento eclesiástico

dedicado exclusivamente al gobierno de la Iglesia. Abandonó su parte en la dirección de los negocios temporales, á los «lores espirituales», esto es, á aquellos altos dignatarios eclesiásticos, que conservaban su puesto en el Consejo de la nación, y á los representantes laicos que el clero contribuía á elegir en la Cámara baja.

853. Por tal modo sólo quedaban en el Parlamento dos elementos: lores y comunes. Los lores, á los cuales se unieron los arzobispos y obispos y abades, según costumbre inmemorial, formaron un Cámara, la de los Lores. Los comunes enviados por las ciudades, á los cuales se unieron muy pronto el orden intermedio de la *gentry* de los condados, y los *knights* ó caballeros de los mismos, gentes que no eran ni señores convocados por cartas personales, ni tampoco *comunes*, formaron la otra, la Cámara de los Comunes. Estos cambios estaban completamente efectuados hacia el medio del siglo XIV. El Parlamento de esta época era ya, desde el punto de vista exterior, como es hoy.

854. EL CONSEJO PRIVADO.—El Gran Consejo y su heredero directo, el Parlamento, eran muy celosos de los poderes importantes que pertenecían á los consejeros predilectos del rey, á los que éste honraba constantemente con su confianza, y permitía ejercer algunas de las prerrogativas reales más importantes. Este estado de cosas parecía intolerable cuando toda la vitalidad del Consejo permanente, pasó á un cuerpo aún más reducido, «Consejo privado». Este era al Consejo permanente lo que este otro había sido al Gran Consejo. Era un nuevo «extracto». Apareció en el reinado de Enrique VI (1422-1461). El Consejo permanente había resultado demasiado grande, y difícil de manejar, para continuar en relaciones íntimas con el soberano: no era posible ya servirse de él en junto cuando se trataba de

asuntos «privados»: entonces fué cuando el rey separó de los consejeros «ordinarios» un cierto número de miembros, con los que constituyó su Consejo «privado», después de haberle unido á su persona por un juramento secreto. A partir de esta época, el Consejo permanente fué virtualmente reemplazado y el privado se hizo el principal cuerpo administrativo y de gobierno del reino.

855. EL CONSEJO PRIVADO ASUME PODERES JUDICIALES.—Muchas de las prerrogativas judiciales que pertenecían en realidad al rey, cuando asistía al Gran Consejo ó al Parlamento, habían sido reivindicadas por el Consejo permanente del rey: de ahí los tribunales especiales producidos—847:—esos derechos que consistían en ejercer ciertos poderes judiciales, después de haber pertenecido al Consejo permanente, fueron reclamados por el representante del Consejo permanente: el Consejo privado. De donde se originaron, en el transcurso de la historia, el famoso Consejo del Norte, la Cámara Estrellada, de detestable memoria, y la odiosa Comisión Superior, que no llegaron á suprimirse hasta 1641, después que hubo estallado la gran revolución que debía destruir para siempre, en Inglaterra, la arbitrariedad del poder ejecutivo, y provocar la supremacía absoluta del Parlamento.

856. ORIGEN DEL GABINETE.—Durante este tiempo, antes de que las guerras parlamentanias hubieran madurado, las mismas causas que habían engendrado el Consejo permanente y el privado, habían afirmado de nuevo su potencia dando nacimiento al *Gabinete*, otro tercer «extracto» del Consejo privado: un Cuerpo elegido por el rey, que hizo de él su confidente especial, tomándolo del cuerpo general de los consejeros: reuníase aparte, no en la gran Cámara del Consejo, sino en

una pequeña pieza ó *Gabinete*. El Consejo privado, á su vez, había llegado á ser «demasiado importante para tomar conocimiento de los despachos y secretos de Estado». El título de consejero privado, se concedía á menudo como distinción honorífica á gentes á quienes nada se confiaba ni pedía. El soberano, para las cuestiones más importantes, no reclamaba el informe más que de un pequeño núcleo compuesto de los principales personajes. Las ventajas ó los inconvenientes de ese procedimiento fueron muy pronto señalados por Bacon con su juicio y sagacidad habituales; pero sólo después de la restauración fué cuando el Consejo íntimo, comienza á llamar la atención general. Durante muchos años, los hombres políticos, partidarios del antiguo sistema, continuaron contemplando el Gabinete como un Consejo peligroso é inconstitucional. Sin embargo, su importancia aumentó sin cesar. Al fin atribuyóse la mayor parte del poder ejecutivo, y durante varias generaciones constituyó una parte esencial del mecanismo político inglés. Pero, aunque parezca extraño, continuó siendo ignorado por la ley Los nombres de la nobleza y demás personas que lo componen, jamás son notificados oficialmente al público; no se posee registro alguno de sus reuniones y decisiones; su existencia nunca fué reconocida por una ley del Parlamento (1).

857. DESENVOLVIMIENTO DEL GABINETE.—El Gabinete comienza á aparecer distintamente, como candidato favorito al papel supremo, desde el punto de vista ejecutivo, en el reinado de Carlos II. Hoy es el centro de la Constitución inglesa. Sus progresos los describe, en resumen, un distinguido escritor inglés en estos términos:

---

(1) Macaulay, *Hist. of England*, I, p. 197-198.

«1) Primeramente, nos encontramos el Gabinete bajo la forma de una *camarilla*, pequeña, informe, singular, elegida libremente por el soberano, de entre los miembros del cuerpo más amplio, formado por el Consejo privado, consultado por la Corona, á la cual daba informes oficiales, pero sin tener ningún poder para tomar resoluciones en la dirección de los asuntos del Estado, ó para realizar un acto de gobierno sin la aprobación del Consejo privado, y rara vez designado bajo su nombre actual. Tal fué la situación antes de Carlos I.

»2) Luego se abre un segundo período, durante el cual ese Consejo consultivo toma el título especial de Gabinete, pero sin tener situación reconocida, sin reemplazar de una manera *permanente* al Consejo privado, que continuaba de hecho, y de derecho, siendo el único cuerpo legal de consejeros de la corona—reinado de Carlos I y de Carlos II,—habiendo éste gobernado durante una parte de su reinado con su Gabinete y reconstituído en sus últimos años su Consejo privado.

»3) Un tercer período comienza con la formación por Guillermo III, de un ministerio representante, no de varios partidos, como en épocas anteriores, sino del dominante en el Estado. «Es el primer ministerio análogo á nuestro tipo moderno. Si bien el Gabinete permanece, como en nuestros días, ignorado por la Constitución», llegó á ser, «aunque no de derecho, de hecho el único y verdadero Consejo consultivo, supremo, la única autoridad consultiva del Estado». Era «aún, sin embargo, mirado con celo, y sólo gradualmente pudo llegar á la plena realización de la teoría moderna de la responsabilidad ministerial, por la admisión de sus miembros en el Parlamento».

»4) Por último, á fines del siglo XVIII, la concepción del Gabinete como cuerpo del Estado, compuesto

necesariamente: *a*) de miembros del Parlamento, *b*) que tienen la misma idea política y son elegidos en el partido que tiene la mayoría de la Cámara de los Comunes, *c*) de un cuerpo que persigue una política de armonía, *d*) bajo una responsabilidad común, que se resuelve en una dimisión colectiva en caso de censura del Parlamento, y por fin *e*) de un cuerpo que acepta la subordinación al ministro principal, se inspira definitivamente en las teorías constitucionales modernas, y no se modificó ya» (1).

858. EL PARLAMENTO Y LOS MINISTROS.—Los principios relativos á la composición de los Gabinetes modernos, según queda indicado, en la última parte de la cita de Mr. Traill, pueden considerarse como nacidos de las relaciones establecidas entre el Parlamento y los ministros de la Corona. Según hemos visto—854—el Consejo nacional fué desde un principio muy celoso de su poder, del influjo de ese pequeño Consejo privado, y de los funcionarios de la Corona que el rey se asociaba en el ejercicio de sus más importantes prerrogativas, y por todos los medios procuró intervenir en la gestión de los ministros. Habiendo abandonado muy pronto, como revolucionaria, toda tendencia á hacer al rey personalmente responsable de los actos del Ejecutivo, el Parlamento no tardó en aceptar la teoría de que el rey no puede hacer nada malo; que las violaciones de la ley y del derecho, cometidas por el Gobierno lo eran siempre, tal era la teoría, á causa del mal informe dado por los consejeros personales del rey: éstos podían engañarse—la teoría de hecho se oscureció en este punto—y debían considerarse como responsables de todo lo malo

(1) H, D. Traill. *Central Govern.* (English Citisen Series), páginas 23-25.

que se hacía. Desde fines del siglo XII, el Gran Consejo deponía á Guillermo Longchamp, justicia y canciller de Ricardo I, por abuso de poder. Durante el siglo XIV, el Parlamento reivindicó, y dos ó tres veces ejerció el derecho de nombrar los ministros y los jueces: hizo decapitar al tesorero de Eduardo II y prender á su canciller, por la parte que habían tomado en los actos ilegales del rey, y á fines del mismo siglo—1386—acusó á Miguel de la Pole, ministro de Ricardo II, á pesar de que pudo justificarse probando haber recibido del rey órdenes directas. En el siglo XVII añadióse otra nueva causa de acusación. Á partir de esta época, los ministros se consideraron como responsables, bajo pena de ser acusados de crimen por el Parlamento, no sólo por sus informes ilegales, sino también por sus malos consejos dados á la Corona, por faltas políticas graves, así como por violaciones flagrantes de la ley y de los derechos constitucionales.

859. DESAPARICIÓN DEL «IMPEACHMENT».—ACUSACIÓN.—El Acta de Establecimiento—*Act of Settlement*—y la política de Guillermo y de María, inauguraron el período final de la supremacía del Parlamento, Comenzóse á tomar en cuenta, habitualmente, en la elección de los ministros, las preferencias del Parlamento, y, por consecuencia, la acusación—*impeachment*—cayó en desuso. El voto parlamentario tomó el lugar de éste, y por fin, el voto de la Cámara de los Comunes solo. Los ministros que no puedan obtener una mayoría en la Cámara de los Comunes, para sus medidas, dimiten, y el Parlamento tiene su influjo propio, en la conducta del Gobierno.

860. EL EJECUTIVO.—El Ejecutivo, según el sistema inglés, si puede indicarse á la vez rápida y correctamente, puede considerarse como constituído por el

soberano, y un Gabinete de ministros nombrado con el consentimiento formal del primero. Toda la autoridad real pertenece al Gabinete, aunque los ministros no sean legalmente más que los consejeros del soberano, y los asuntos se dirijan en su nombre. El verdadero papel del soberano, en este sistema, es el de un consejero hereditario, distinguido é influyente, cuya opinión tiene un peso particular merced á la consideración elevada de que goza, y á la familiaridad constante que tiene con los grandes negocios del Estado. El rey (1) es de hecho, aunque no en la teoría legal, un ministro permanente, diferente de los otros, principalmente por no ser responsable ante el Parlamento por sus actos, y porque, en rigor, es menos poderoso que ellos.

861. El soberano no es un miembro del Gabinete, pues Jorge I no hablaba inglés. Hasta el advenimiento de éste, el rey asistía siempre á los consejos de Gabinete: Jorge no lo hizo porque no podía comprender, ni ser comprendido, en las discusiones de sus ministros. Así, desde entonces, el soberano no ha ocupado un puesto en las deliberaciones del Gabinete Puede verse un ejemplo análogo, de la interesante facilidad con la cual los hombres de nuestra raza establecen y observan precedentes, en las costumbres que tienen los Presidentes de la república de los Estados Unidos de enviar mensajes escritos al Congreso. Washington y John Adams hablaban en el Congreso cuando se trataba de los negocios públicos; pero el tercer presidente, Jefferson, no era buen orador y prefirió enviar mensajes escritos. Los presidentes ulteriores siguieron de un modo natural ese ejemplo, y á partir de entonces se estimó esto una ¡regla sagrada de acción constitucional!

---

(1) Como el trono de Inglaterra está generalmente ocupado por un hombre, es más conveniente emplear «rey» (king) como el título distintivo del soberano, en toda indicación general de los principios constitucionales.

862. POSICIÓN DEL GABINETE.—El Gabinete se compone de los principales ministros de Estado, y ha logrado la potente situación que hoy ocupa en el gobierno, á consecuencia de su responsabilidad ante el Parlamento. El principal interés de la historia constitucional de Inglaterra, estriba en el esfuerzo constante del Parlamento, para establecer su supremacía sobre todas las demás autoridades del Estado, en la dirección del gobierno: esta lucha terminó en el siglo XVIII, por la victoria completa del Parlamento; la última consecuencia lógica en el pasado siglo (XIX) ha consistido en la concentración de la autoridad parlamentaria, en manos de la Cámara popular del Parlamento, la de los Comunes. El Parlamento ha reivindicado siempre el derecho de dirigirlo todo, á nombre del pueblo, de la nación: he ahí la base sólida de todas sus pretensiones; y á partir del momento en que ciertas reformas efectuadas en la composición de la Cámara de los Comunes, hicieron de éstos los verdaderos representantes del pueblo, la Cámara de los Lores, que representa el principio hereditario y no representativo, perdió forzosamente una parte de su autoridad. La Cámara Alta se renueva constantemente, con la creación de nuevos pares elegidos de entre todas las categorías de las gentes distinguidas, como sabios, manufactureros, juristas, diplomáticos, periodistas, poetas; pero se renueva por nombramientos, no por elección; sus votos no están intervenidos por un cuerpo electoral, y la preeminencia en la dirección de los asuntos, ha pasado á manos de la Cámara del pueblo.

863. NOMBRAMIENTO DE LOS MINISTROS DEL GABINETE.—La responsabilidad de los ministros ante el Parlamento, constituye su fuerza, porque hace de ellos los agentes del Parlamento; los agentes de una autoridad

soberana tienen naturalmente parte de esta soberanía. El rey no nombra sino hombres que tengan la confianza de la Cámara de los Comunes; he aquí cómo procede: llama al jefe reconocido del partido político que tiene la mayoría de la Cámara de los Comunes, y le pide que forme su Gabinete. El jefe estima que su partido le apoyara y asume esta responsabilidad, acepta el mandato, y ordinariamente, después de haber consultado á otros miembros influyentes del partido, entrega al soberano una lista de los hombres, que recomienda como jefes de las principales dependencias del Estado. El rey nombra y comisiona naturalmente las personas indicadas. Son éstas siempre personas elegidas, entre los miembros de las dos Cámaras del Parlamento, y generalmente aquellos que ya han demostrado sus aptitudes. Se les designa, por decirlo así, á causa de la parte que constantemente hayan tomado en los debates parlamentarios: han llegado á ser los primeros, gracias á sus esfuerzos personales, á su habilidad, y tienen, por lo común, aptitudes parlamentarias probadas. Esas aptitudes, les son indispensables para poder salir adelante como ministros; porque una vez en el Gabinete, desempeñan, en efecto, el papel de un comité de la mayoría de la Cámara de los Comunes, encargado de dirigir los debates, y la labor legislativa del Parlamento, de tenerle al corriente, y por su intermedio, al país entero, de todos los negocios importantes, que la prudencia permite entregar al público, y de aplicar en la dirección del gobierno, la política aprobada por los representantes del pueblo.

864. Composición del Gabinete.—El Gabinete no se compone siempre del mismo número invariable de ministros. Forman parte de él siempre once funcionarios, que son: el primer lord de la Tesorería, el lord Canciller, el lord Presidente del Conse-

jo, el lord del Sello Privado, el Canciller del Exchiquer, los cinco Secretarios de Estado - de Negocios interiores, de Negocios extranjeros, Colonias, Indias, Guerra—y el primer lord del Almirantazgo. Á esos miembros se unen, por lo común, de tres á seis personas según las circunstancias; á menudo, por ejemplo, el presidente del *Board of Trade*—Consejo de Comercio, - generalmente, desde hace poco, el primer secretario de Irlanda, con frecuencia el presidente del *Board* del gobierno local. La regla general en lo que se refiere á estas adiciones, es que todos aquellos asuntos que se presume hayan de provocar discusiones importantes en la Cámara de los Comunes, deben estar representados por un ministro del Gabinete, encargado de tomar la palabra para defenderlos, y de presentar á la Cámara una responsabilidad al lado de una opinión. La palabra «Ministerio» es mucho más amplia en su significación, que «Gabinete». El «Ministerio» se compone de todos los funcionarios ejecutivos que tienen asiento en el Parlamento. Son éstos los funcionarios «políticos» que dimiten cuando el Gabinete queda en minoría, en la Cámara de los Comunes. Pero no todos son miembros del Gabinete. El Gabinete de lord Salisbury se componía —1897—de diez y nueve personas, pero además de éstos había en el Parlamento cuarenta ministros que no formaban parte del Gabinete (comp. 886).

865. Ningún miembro de la Cámara de los Comunes puede aceptar funciones sin la aprobación de sus electores. El que fuere nombrado ministro debe dimitir, y presentarse en la Cámara después de reelegido como representante, y *además* ministro. Sin embargo, esto suele reducirse á una simple formalidad. El partido opuesto no suele aprovechar estas circunstancias para disputar al ministro el puesto, y éste suele ser elegido sin oposición.

866. La costumbre que el soberano tiene de elegir sólo el principal ministro, y de confiarle el cuidado de formar un Ministerio data, como la ausencia del soberano de las reuniones del Gabinete, de la época de Jorge I, que no conocía bastante los hombres políticos ingleses para poder elegir por sí los ministros: encomendaba tal cuidado á Walpole.

867. Esta manera de formar un ministerio es el resultado de los esfuerzos hechos por el Parlamento, para mantener la estricta responsabilidad de los ministros reales ante el mismo. Ningún miembro de la minoría aceptaría el ser designado como ministro parlamentario por un primer ministro; y como los ministros deben explicar y defender su política ante las Cámaras, es preferible que sean miembros de éstas, con todos los privilegios que ello supone. Solo así puede mantenerse la buena armonía deseable, entre el Parlamento y los ministros.

868. RESPONSABILIDAD MINISTERIAL.—Si los ministros son derrotados en alguna cuestión importante, en la Cámara de los Comunes, ó si se les diera un voto de censura, deben dimitir—así lo quiere la costumbre,—y debe formarse un nuevo ministerio que esté de acuerdo con la nueva mayoría. Los ministros deben dimitir en junto, porque la mejor manera de asegurar la responsabilidad de los que dirigen el gobierno, es exigir que las decisiones sean tomadas de acuerdo, y en rigor, la Cámara de los Comunes perdería toda intervención real sobre ellos si pudieran, siempre que desaprueba un acto ejecutivo, ó bien, rechaza una medida propuesta ó sostenida por ellos, «deshacerse» sólo de aquellos que hubieran sido más especialmente alcanzados por el voto, y si el gobierno en función, permaneciese por tal manera siendo el mismo. Si un Ministerio derrotado ó censurado considera que la Cámara de los Comunes, en su voto hostil, no representa realmente la opinión de los electores, puede aconsejar al soberano disolver la Cámara y ordenar una nueva elección; el soberano debe seguir esta opinión, y los ministros permanecen ó caen, según que las disposiciones de la nueva Cámara les sean ó no favorables.

869. Debe añadirse que pueden presentarse casos excepcionales en los cuales la responsabilidad determinada, á consecuencia de un acto censurable, recae tan directamente y tan por completo sobre un ministro especial, el cual hubiera obrado, ya sea sin el concurso, ya contra la opinión de sus colegas, que la dimisión esperada se considera como la única sanción de esta responsabilidad. Cítase en Inglaterra como ejemplo notable, en 1851, el de lord Palmerston, cuando siendo secretario de Estado de Negocios extranjeros, tuvo que abandonar su puesto, por haber añadido á varios actos que entrañaban una excesiva independencia, una aprobación no autorizada del *coup d' Etat* de Luis Napoleón.

870. Posición legal del Gabinete.—El origen histórico particular, del Gabinete, vese en el estudio de su posición legal. Como hemos visto—856—no es éste un cuerpo reconocido por la ley; su existencia, como la de muchas otras instituciones políticas inglesas, es tan sólo *consuetudinaria—customary*.—Los ministros especiales que forman el Gabinete, tienen, legalmente y de un modo exclusivo, el título de consejeros de la Corona—que es el único poder ejecutivo,—y sólo en virtud de ser miembros del Consejo privado. Deben prestar juramento como miembros de este cuerpo, antes de poder obrar en calidad de servidores y de confidentes del soberano. El mismo Consejo privado—en junto—no ha sido consultado hace dos siglos. No tiene nada que ver con las funciones que no puedan ejercer doce ó catorce ministros, más que porque les pertenecen; no es responsable de los consejos que dan esos ministros: no puede intervenir sus consejos. Los miembros del Consejo privado, además, son vitalicios. Los jefes de las minorías en la Cámara de los Comunes, luego de haber sido ministros, son todavía miembros del Consejo, después de su caída, y tienen, desde el punto de vista legal, el mismo derecho de dar informes á la Corona.

871. Iniciativa legislativa del Gabinete.—Como heredero del derecho de iniciativa legislativa, el cual antes pertenecía á la Corona, el Gabinete regula y dirige los trabajos de la Cámara. La mayor parte

del tiempo, el Parlamento está ocupado en examinar las medidas que aquél ha preparado y dispuesto; á cada momento, en el procedimiento parlamentario, los ministros son llamados á servir de guía y á facilitar el trabajo.

872. EL PRIMER MINISTRO.—«La consistencia en la política y el vigor en la administración» por parte del Gabinete, se consiguen por su organización bajo la autoridad de un «Primer» Ministro. Este Primer Ministro desempeña generalmente el puesto de primer lord del Tesoro, aunque bien puede desempeñar otros, si quiere. No es el puesto ocupado el que le da la supremacía en el Gabinete, sino su calidad reconocida de jefe de su partido. El jefe elegido por el soberano para formar Ministerio continúa á su frente después de formado. De ordinario prefiere ocupar el puesto de primer lord de la Tesorería, porque los deberes oficiales que entraña este puesto, son puramente nominales, y le dejan en libertad de ejercer sus funciones de jefe—*leader*—de su partido en el poder.

873. LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.—Tales son las relaciones del Gabinete con el soberano y con el Parlamento. Si volvemos ahora la vista hacia su capacidad administrativa y gubernativa, como Ejecutivo inglés, veremos á los ministros siendo jefes de departamentos, como en otros gobiernos. Pero los departamentos centrales en Inglaterra, no pueden ser rápida y sencillamente descritos, como los de las otras comarcas, en las cuales las constituciones escritas, lógicas y estables, ó la iniciativa regularizadora de los monarcas absolutos, les han dado su forma actual. Hay en aquéllos mil complicaciones, obra del desenvolvimiento desordenado, característico de las instituciones inglesas.

874. LOS CINCO GRANDES «OFFICES»—CENTROS—DEL ESTADO.—Sin embargo, prescindiendo de detalles, es posible bosquejar, con bastante claridad, el aparato

central de la administración del reino, y relativamente en pocas palabras. Nos ocuparemos de la Tesorería en párrafo aparte—879.—El ministerio del Interior—*Home Office*,—inspecciona la policía, vigila en ciertos límites la magistratura local y la administración de prisiones; aconseja al soberano en materia de indultos, y es el instrumento del Parlamento, en lo referente á ciertas leyes que regulan, en algunos puntos, lo relativo al trabajo. El *Foreing Office*, ó Negocios extranjeros, indica el nombre de que trata. Y también dicen lo suficiente el *Colonial Office*—ministerio de las Colonias,—el *War Office*—Guerra,—y el *India Office*—India.

875. Esos cinco grandes «*Offices*» ó ministerios—departamentos—son tod s, históricamente considerados, en cierto sentido, retoños de uno solo, el del Secretario Principal del Rey. Por medio de uno de esos procedimientos, frecuentes en el desenvolvimiento constitucional inglés, apareció ya muy al principio un funcionario con ese título, y se convirtió en uno de los ministros de confianza de la Corona. Primero no fué más que un consejero preferido, al propio tiempo que un servidor del rey, empleado en toda clase de misiones confidenciales; luego tomó poco á poco un puesto oficial más regular, y comenzó á arrogarse diversas funciones importantes. Al fin fué necesario desdoblarlo, y hubo dos Secretarios Principales de Estado, que se completaban y, que, en teoría, tenían el mismo cargo. Pero acabó por quintuplicarse, para la mayor comodidad del servicio. Hay, pues, cinco secretarios principales de Estado, que participan, en teoría, en el desempeño de un mismo cargo, legalmente autorizados para realizar todas las funciones; pero que, de hecho, como es natural, cada uno tiene su departamento particular. Hay un secretario principal del *Home Office* Interior,—otro de Negocios Extranjeros, otro de las Colonias, otro de la Guerra y otro de la India. Es éste un caso de evolución interesante y característico.

876. EL ALMIRANTAZGO, EL DEPARTAMENTO (BOARD)

DE COMERCIO, Y EL CONSEJO DEL GOBIERNO LOCAL. —El Almirantazgo es el departamento naval. Tiene al frente una comisión de seis, que son: el presidente, llamado primer lord del Almirantazgo, con cinco «Junior Lords». El departamento de Comercio —*Board of Trade*—es en la forma un comité del Consejo privado. Se reconstituye al principio de cada reinado, por una orden del Consejo—*order in Council.*—Se compone de «un presidente y de ciertos miembros de derecho, entre los cuales están, el primer lord de la Tesorería, el canciller del Exchiquer, los secretarios principales de Estado, el *Speaker*—presidente—de la Cámara de los Comunes y el arzobispo de Cantorbery» (1). Pero hace tiempo que no tiene relación alguna con el Consejo privado y hasta ha perdido la forma colectiva. Actualmente está, en la práctica, representado por su presidente. Sus funciones y sus privilegios, son á la vez numerosos é importantes. Informa á los demás departamentos administrativos, en todas las cuestiones mercantiles y constituye la oficina de estadística del reino; ejerce la intervención del Estado en los ferrocarriles, inspecciona los buques que transportan pasajeros, y los navíos mercantes, examina á los capitanes y segundos de la marina mercante y les comisiona, hace ejecutar las leyes de puertos, faros, pilotaje, procura los patrones de pesas y medidas, vigila la acuñación de la moneda y los correos y telégrafos. El *Local Government Board*—Consejo del gobierno local,—que es también, por su forma, un comité del Consejo privado, tampoco tiene en rigor la característica de un comité, ni de un Consejo—*Board.*—Es un departamento separado é independiente bajo la dirección de un presidente. Los demás

(1) Traill, p. 126, 127.

miembros nominales, el lord presidente del Consejo, los cinco secretarios principales de Estado, el lord del Sello Privado y el canciller del Exchiquer, en realidad no intervienen en sus gestiones. De hecho, es el departamento inglés del Interior. Tiene á su cargo vigilar la administración por medio de las autoridades locales del reino, en lo referente «á las leyes de higiene pública, asistencia de pobres y gobierno local», funciones más importantes, en cuanto á la marcha diaria del gobierno del país, que las de los otros departamentos. Tienen también á su cargo el examen y los informes, en materia de bills privados relativos á intereses privados.

877. El Consejo de Agricultura (*The Board of Agriculture*). —En 1889 se estableció otro departamento, el cual debía ser en su forma un Consejo —Board, —pero que de hecho había de estar encomendado á un ministro, su presidente. Ya desde 1883 había sido encargado especialmente un comité del Consejo privado, de la inspección de los intereses de la agricultura del reino; en 1889 se le dió una organización más definida, y poderes más amplios, bajo el nombre de *Board of Agriculture*—un Consejo compuesto nominalmente del lord presidente del Consejo, de los cinco secretarios principales del Estado, del primer comisario de la Tesorería, del canciller del Exchiquer, del canciller del ducado de Lancaster y del secretario de Escocia; pero realmente, no está bajo la dirección de ninguno de esos caballeros sino de su presidente propio. Las funciones del *Board* abrazan no sólo la reunión y publicación de todas las noticias que puedan servir á los intereses agrícolas, ayudar y fomentar las encuestas y las investigaciones sobre procedimientos agrícolas y los métodos de cultivo, la conservación de montes, inspección y subvención de escuelas, donde se da una enseñanza especial sobre esas materias, sino también las funciones encomendadas á los comisarios agrícolas, y á los de las obras y edificios públicos, la aplicación de las leyes sobre epizootias, y otras atribuciones análogas.

878. La *Oficina Postal—Post Office*—de Inglaterra es una subdivisión del *Board of Trade;* su jefe es un director general de Correos—*Postmaster general.*—Inspecciona, además de lo que es propio de los asuntos de un departamento de Correos, el sistema de telégrafos del país, que es propiedad del gobierno, y tiene también bajo su dirección, un sistema muy práctico de Cajas de ahorro postal.

879. LA TESORERÍA.—La historia de este departamento, que puede estimarse el más importante, puede servir como un ejemplo típico de la evolución departamental inglesa. En un principio, el ministro financiero principal de la Corona, era el Gran Lord Tesorero, al cual estaba asociado ya desde los primeros momentos un Canciller del Exchiquer. Pero en el reinado de Jorge I, el importante cargo de Gran Lord Tesorero, según la costumbre inglesa, se había convertido «en comisión»; esto es, sus funciones habían sido confiadas á un Consejo, y no á un individuo. Ese Consejo—*Board*—se conocía con el nombre de los «Lores comisarios para la ejecución de las funciones del Gran Lord Tesorero», y se componía de un primer lord de la Tesorería, el canciller del Exchiquer y otros tres llamados «Juniors lords». La evolución fué rápida, como en los demás *boards* ingleses análogos. Esto es, el Consejo dejó pronto de actuar como un Consejo. Sus funciones se concentraron en manos del canciller del Exchiquer: el puesto de primer lord, ocupado casi siempre, desde 1762, por el Primer Ministro, perdió poco á poco toda relación con la comisión de la Tesorería, de la cual conservó tan sólo la presidencia honoraria, la que ocupaba dedicando toda su energía á sus funciones políticas—872— conservando los «Junior lords» sus funciones parlamentarias.

880. EL CANCILLER DEL EXCHIQUER, por tanto, es el jefe del departamento de la Tesorería, y, en tal con-

cepto, desempeña una de las funciones más importantes y más visibles en el gobierno del país. Interviene los gastos y los ingresos del Estado; somete, bajo la forma de un presupuesto anual, las comparaciones cuidadosamente establecidas entre las sumas que exigen los diversos servicios públicos y las que puedan obtenerse de las fuentes de ingresos existentes ó que puedan ser explotadas, al propio tiempo que las proposiciones enderezadas á aumentar ó disminuir los impuestos, según que se espere un *déficit* ó un *superávit* bajo la legislación actual.

881. PRESUPUESTOS PARCIALES.—Los diversos departamentos forman sus presupuestos; pero éstos se someten al examen minucioso del canciller del Exchiquer, que tiene el derecho de revisarlos. Así las modificaciones en el personal de los departamentos, ó una distribución nueva del trabajo en sus varias subdivisiones, etc., si entrañan gastos suplementarios, no pueden hacerse sin la aprobación expresa de la Tesorería.

882. Mr. Gladstone retuvo por dos veces con su energía característica, cuando fué primer ministro, las funciones de primer lord de la Tesorería y de canciller del Exchiquer, colocando así una vez más al Primer Lord en contacto real con su departamento.

883. DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DEL CONSEJO PRIVADO.—Aunque sustituído por el Gabinete, en cuanto Consejo consultivo de la Corona, y desprovisto de todo poder é intervención ejecutiva, propiamente dichas, por la creación de los diversos departamentos independientes, el Consejo privado tiene aún sus atribuciones reales. La principal es la dirección del departamento de Enseñanza, que está compuesto por el lord presidente del Consejo, jefe nominal, por un vicepresidente, jefe verdadero, y por otros miembros de derecho, entre los cuales figuran el canciller del Exchi-

quer y el secretario del Estado de Negocios interiores; este departamento está encargado de la educación pública del país. Ha conservado casi la acción colectiva y el carácter colegiado. Luego se hablará de las importantes atribuciones judiciales del Consejo privado (924).

884. *El lord del Sello Privado* no tiene otras funciones importantes que las de guardar el gran sello del Estado, y ponerlo en los documentos públicos, que requieren esta formalidad; pero el cargo da al titular el derecho de formar parte del Gabinete. Sus atribuciones mínimas, permiten al lord del Sello privado ocuparse más y más de aquellas que le incumben como miembro del Gabinete. Es un puesto que se da á persona joven, bien dotado, política é intelectualmente, pero que no puede asumir ciertos cargos oficiales de peso.

885. *El canciller del ducado de Lancaster* ocupa un cargo cuyas atribuciones—legales y locales enteramente—han pasado, según costumbre muy antigua, á un vicecanciller; pero algunos hombres políticos eminentes se reservan este cancillerato, sinecura, para entrar en el Gabinete y llevar al ministerio el peso de su consejo y poder.

886. *Subsecretarios políticos.*—Hay á menudo, al lado de los principales secretarios de Estado, ciertos subsecretarios «políticos» cuyas funciones tienen una gran importancia. Un subsecretario político, es un hombre que sigue la suerte de su partido, que le sirve, que no tiene puesto en el Gabinete, pero participa de su buena ó mala fortuna ante la Cámara de los Comunes. Es el hombre parlamentario de su jefe. Si, por ejemplo, el ministro de Negocios Extranjeros, ú otro miembro del Gabinete, cuyos asuntos deben ser objeto de frecuentes debates ó preguntas en la Cámara baja, es un miembro de la de los Lores, lo representa en la Cámara de los Comunes un subsecretario, que habla allí como mandatario del ministro. Por tal modo queda asegurada la representación de los ministros en las dos Cámaras (864).

887. ADMINISTRACIÓN DE ESCOCIA Y DE IRLANDA. —Los negocios de Escocia, dependen de un lord abogado de Escocia, que es consejero legal del Gobierno, cuando se trata de los intereses de Escocia, y de su secretario, que es el intermediario entre los miembros escoceses del Parlamento y el ministro, y el portavoz oficial de los ministros en los asuntos relativos á Escocia en la Cámara de los Comunes. Oficialmente, el lord abogado es el subordinado del secretario del Interior. El Ejecutivo irlandés es, á lo menos en su forma, distinto del inglés: pertenece á un lord lugarteniente y á un Consejo privado, pero de hecho está intervenido en absoluto por el Gabinete inglés por medio del *secretario jefe del lord lugarteniente*, que es siempre miembro de la Cámara de los Comunes, y cuando los asuntos irlandeses revisten una importancia especial, miembro del Gabinete; ese secretario jefe, en teoría, es el subordinado del lord lugarteniente; de hecho, gracias á sus relaciones con el Gabinete y el Parlamento, manda sobre él.

888. *El Lord Canciller*, el único miembro legal del Gabinete, del cual antes no hemos hablado, es un funcionario judicial y legislativo. Luego trataremos de sus atribuciones (925).

889. EL GABINETE COMO EJECUTIVO. —Sería un grave error suponer que, porque el Gabinete no es realmente más que un Comité de la Cámara de los Comunes, y porque toda su autoridad proviene de la confianza que ese cuerpo tiene en él, no es más que *mero* Comité, sin importancia alguna especial como cuerpo ejecutivo del reino. En cierto sentido, los ministros han heredado la antigua prerrogativa de la corona, y el Parlamento está, de una manera muy sensible, bajo su dependencia, en cuanto se refiere á la eficacia de su ac-

ción en el gobierno. Casi toda la legislación importante se debe á su iniciativa, y la total gestión de las Cámaras depende, en una gran parte, de aquéllos. Pueden los ministros celebrar tratados de cualquier grado de importancia con los demás países; pueden imprimir una cierta dirección á la política de la metrópoli con sus colonias; pueden tomar todas las medidas graves que bien les parezcan en el gobierno de la India, colocar las fuerzas de mar y tierra donde crean oportuno, cambiar de política respecto de la parte que depende de Inglaterra y de los extranjeros—nos referimos al campo de los más vastos intereses del imperio,—cambios éstos que pueden llevar á los países á los actos de mayor gravedad, y todo ello con previa consulta al Parlamento, cuyos servidores son. La Cámara de los Comunes, en suma, puede castigar, pero no prevenir.

890. EL PARLAMENTO.—I. LA CÁMARA DE LOS COMUNES.—SU CARÁCTER ORIGINAL.—«El Parlamento del siglo XIX es, en el lenguaje ordinario, la Cámara de los Comunes. Cuando un ministro consulta al Parlamento, consulta á la Cámara de los Comunes: cuando el rey disuelve el Parlamento, disuelve la Cámara de los Comunes. Un nuevo Parlamento es una nueva Cámara de los Comunes (1). Tal es el resultado de la evolución política inglesa. Pero los sucesos que han producido ese resultado han durado cerca de cinco siglos. Durante muy largo período, el de formación del Parlamento, la Cámara de los Comunes estuvo muy clara, y muy naturalmente subordinada á la de los Lores, temporales y espirituales: los grandes papeles constitucionales eran

(1) Spencer Walpole, *The Electorate and the Legislature.* (English Citizen Series, p. 48.)

desempeñados por el rey y los barones. Los *Comunes* representaban en el Parlamento á las ciudades, y al principio no tenían papel más que en lo tocante á la votación de los impuestos que aceptaban. Cuando la Cámara llamada de los Comunes, tuvo por primera vez una existencia aparte y distinta, hacia mediados del siglo XIV—852,—no era un cuerpo homogéneo. Comprendía á la vez á los caballeros de los condados y á los burgueses de las ciudades; y transcurrió largo tiempo antes de que los caballeros dejaran de preguntarse si debían sentarse en la Cámara de los Lores ó en la de los Comunes. Eran personas de importancia en los condados: lo único que tenían de común con los representantes de las ciudades era, que el fundamento de su presencia en el Parlamento estaba en la elección, y no en los dominios hereditarios ó en el rango social. Sin embargo, el tiempo hizo desaparecer las diferencias entre los dos grupos de miembros que constituían la Cámara baja: presto advirtieron que sus intereses eran comunes, porque las principales cuestiones sobre las cuales tenían que tomar una decisión eran las de impuestos, que á todos importaban igualmente.

891. CONTRASTES HISTÓRICOS ENTRE LOS REPRESENTANTES DE CONDADO Y DE BURGO.—El verdadero fin de la Corona, al hacer de la Cámara de los Comunes, hasta donde era posible, un cuerpo representativo, parece haber sido el de inducir á la nación toda, á servir de apoyo al gobierno del rey: así, desde el principio la Cámara baja fué un cuerpo representativo. Los caballeros de los condados eran elegidos «en la corte del condado con el asentimiento común del país»: los burgueses de las ciudades eran elegidos por los hombres libres de los burgos, cuerpo electoral más ó menos numeroso, según la carta de cada ciudad en particular,

pero generalmente suficientemente amplio para comprender toda la clase más elevada de los ciudadanos. La decadencia de las ciudades y la restricción de sus privilegios, fueron las que en la última década del siglo XVIII, y en la primera del pasado siglo, hicieron de la Cámara de los Comunes una Cámara escandalosamente inferior, que representaba mal al país, y que conducía á las colonias inglesas de América á la rebelión. Desde el reinado de Enrique VI, esto es, desde la primera mitad del siglo XV, el derecho electoral limitóse en los condados á los tenedores libres que poseían una propiedad, de una renta anual de cuarenta chelines, y entonces, los propietarios que tenían semejante renta eran hombres ricos (1); pero ese derecho electoral persistió hasta la reforma parlamentaria del siglo pasado, y tendió naturalmente, á medida que el país se hacía más rico, y que el valor del chelín disminuía, á extenderse y hacerse más liberal. El derecho electoral de las ciudades, por el contrario, iba cada vez peor. Fué infringiéndose más y más, y las ciudades que enviaban representantes al Parlamento, ya sea á causa de su decadencia, ya en razón del aumento y de la nueva distribución de la población en el reino, cada día representaban peor á la población urbana de Inglaterra. De tiempo en tiempo aumentáronse los burgos con representantes; pero todos los esfuerzos hechos para reglamentar mejor la representación, habían cesado virtualmente antes del comienzo del período del gran aumento de la población, del desenvolvimiento considerable de la riqueza y de la industria, que ha hecho la Ingla-

(1) Se estima que cuarenta chelines equivalían en aquel tiempo, en el respecto del cambio, á ochenta libras de ahora.— V. J. E. T. Rogers, *Economic Interpretacion of History*, p. 32.

terra moderna. Las ciudades que enviaban representantes á la Cámara de los Comunes eran, sobre todo, las de los condados del Sur, donde estaban los antiguos grandes centros de población. Poco á poco habían perdido su importancia, á la vez que el centro de gravedad de la nación, pasaba hacia los condados del centro y del Oeste: mientras nacían Liverpool, Manchester, Birmingham, al propio tiempo que su importancia, aquéllos perdían sus habitantes. Algunos se deshacían en ruinas y pasaban á formar parte de otros vecinos, cuyos poseedores heredaban sus territorios; otros, cuya decadencia era menos profunda, sufrían también el influjo de los señores próximos, de quien dependían cada vez más directamente los electores; y al fin, la mayoría de los puestos de la Cámara de los Comunes, perteneció virtualmente á la clase de los propietarios representados en la Cámara de los Lores.

892. La Cámara de los Comunes se componía en 1801 de 658 miembros, de los cuales 425 eran enviados «por nombramiento ó recomendación de 252 personas». Se dice también que «309 de 513 miembros pertenecientes á Inglaterra y país de Gales debían su elección á la Tesorería ó á 162 personajes poderosos» (1).

893. Relaciones geográficas de burgos y condados.—La población de los burgos no tenía participación alguna en la elección de los representantes de los condados. Los condados representados en el Parlamento eran distritos esencialmente rurales, y no comprendían las ciudades. Así, el condado de Derby era en el respecto de la representación parlamentaria el condado de Derby, *menos* sus burgos.

894. Reforma parlamentaria. — Para remediar ese estado de cosas se emprendieron las famosas re-

(1) Walpole, p. 55.

formas del pasado siglo. Esas reformas han hecho de la Cámara de los Comunes un cuerpo realmente representativo y nacional, y al hacerlo nacional, lo han hecho dominante. En 1832 efectuóse una nueva y completa distribución de puestos. Las ciudades decadentes quedaron sin representación, y los nuevos centros de población la alcanzaron en proporción equitativa. El sufragio en los condados se amplió, de los que poseían tierras libres, á los que tenían tierras en arriendo ó *copyhold estates* (1) y á los colonos cuyas granjas rindieran neto, cada año, cincuenta libras. El sufragio en los burgos pertenecía, de un modo uniforme, á los cabezas de familia cuya casa tuviera el valor de una renta anual de diez libras. Lo cual equivalía á poner la representación en las manos de las clases medias ricas, y así fueron las cosas hasta 1867. En 1867 se hizo una nueva distribución de puestos, que elevó de cincuenta y cuatro á sesenta el número de representantes de Escocia, y provocó otras modificaciones equitativas para la representación del país. Al propio tiempo el sufragio se amplió mucho. En los burgos, todos los cabezas de familia, y todos los arrendatarios cuyos alquileres fuesen de diez libras anuales tuvieron voto; en los condados se otorgó éste no sólo á los propietarios con renta de cuarenta chelines, sino á los arrendatarios y tenedores de *copyhold estates*, cuya llevanza tuviera un valor de cinco libras al año y, por fin, á todo propietario cuya renta llegase á doce libras. Y así estuvo el sufragio durante cerca de veinte años. En 1884 se estableció el sufragio

---

(1) *Copyhold estates* son las propiedades tenidas por consecuencia de la costumbre del señorío de donde dependían, costumbre probada por una copia—*copy*,—sacada de los archivos del tribunal respectivo.

sobre sus bases actuales. Las condiciones que deben reunir los electores de los condados son las mismas que las que debían tener en 1867 los de los burgos: por tal manera se aumentaron más de dos millones y medio de electores en el país. «El sufragio de los propietarios y arrendatarios» es uniforme en todo el reino.

895. La palabra ocupante se emplea en Inglaterra como sinónimo de *lodger*—arrendatario,—La «ocupación» requerida para que el ocupante tenga el sufragio, debe tener «un valor neto anual de diez libras». La ocupación «que resulta de un cargo, servicio ó empleo» se considera para el sufragio, como equivalente á la ocupación por la cual se paga un alquiler, si éste, en el caso de ser exigido, se elevase á la suma requerida.

896. En 1885 se votó otra gran *Redistribution Act*, que destruyó para los efectos de la representación ochenta y un burgos ingleses, dos escoceses y veintidós irlandeses en los condados á que pertenecían, y dió representantes suplementarios á catorce burgos ingleses, tres escoceses y dos irlandeses, creando treinta y tres nuevas circunscripciones urbanas. Las mayores ciudades, que elegían varios miembros, fueron distribuídas en distritos uninominales, haciéndose lo propio en los condados, que se dividieron en distritos electorales de un representante (1). Estas modificaciones llevaron á la Cámara de los Comunes doce miembros más. Según las leyes de 1832 y 1867, el número total de miembros era de 658; ahora es de 670.

897. Voto múltiple.—Es una característica particular del derecho inglés electoral, el que los electores que reunen las condiciones exigidas de propiedad ó de renta, en más de una circuns-

(1) Es lo mismo que hemos visto en Francia con el llamado *scrutin d'arrondissement.*

cripción electoral, puedan votar para las elecciones de la Cámara de los Comunes, en todas aquellas en que tengan las indicadas condiciones; y como las elecciones no se verifican el mismo día, la misma persona puede votar en varios sitios y por varios miembros.

898 He aquí un resumen del origen de los miembros de la Cámara de los Comunes, según el *Statesman's Year Book* de 1897 (1): Condados ingleses, 253 miembros; burgos ingleses, 237; Universidades inglesas, 5; condados escoceses, 39: burgos, 31; Universidades, 2; condados irlandeses, 85; burgos, 16; Universidades, 2. Totales: condados, 377; burgos, 284, y Universidades, 9.

899. Rompiendo con las costumbres, las reformas de 1884 y 1885 se aplicaron á Escocia é Irlanda como á Inglaterra y país de Gales Las leyes anteriores sólo se habían aplicado á Inglaterra y al país de Gales, pues había leyes especiales reguladoras del sufragio y de la representación para Escocia é Irlanda. La delegación irlandesa es ahora por primera vez la representación real del pueblo irlandés.

900. La legislación de 1885, al dividir las grandes ciudades en distritos electorales uninominales, ha suprimido las circunscripciones de «*trhee-cornered constituencies*», organizadas en 1867 para facilitar la representación de las minorías. Los electores, en esos sitios donde había que elegir más de dos miembros, no podían votar sino por tantos como se habían de elegir, menos uno. Así, donde tocaba designar cuatro representantes, cada elector no podía votar más que tres candidatos, esperando que la minoría, si sabía aprovecharse del sistema, lograría elegir uno de los cuatro. Pero la aplicación del régimen no dió buenos resultados en la práctica, y se abandonó.

901. ELECCIÓN Y DURACIÓN DEL MANDATO DE LOS COMUNES.—Los miembros de la Cámara de los Comunes se eligen en votación secreta y por siete años. Todo ciudadano es elegible, salvo los sacerdotes y diáconos

(1) Pueden verse allí otros datos.

de la Iglesia de Inglaterra, los miembros de la de Escocia, los sacerdotes católicos romanos, y los sherifes y demás funcionarios electorales, y, por fin, los pares de Inglaterra y Escocia. Los de Irlanda, que no estén en la Cámara de los Lores, son elegibles y á menudo elegidos para la Cámara de los Comunes (1). Todas esas personas—excepto los lores, claro es—no pueden ni ser miembros, ni votar.

902. De hecho, jamás ninguna Cámara de los Comunes duró siete años. Una resolución enderazada á hacer un llamamiento á los electores, la ha hecho desaparecer siempre antes de terminar su mandato. La duración media de los Parlamentos ingleses no llega á cuatro años. El que más ha durado en el sigio XIX—el elegido en 1820—llegó á seis años, un mes y doce días.

903. El uso del voto secreto no descansa en ningún texto permanente. En 1872 se votó una ley que sería aplicada durante un año; desde entonces esta disposición ha venido renovándose.

904. Ya no hay, como antes, ninguna condición de propiedad que llenar por los elegidos, para la Cámara de los Comunes; pero éstos no reciben ninguna retribución, y á menos que sus electores los sostengan—como en otros tiempos se hacía y se hizo recientemente—ese hecho implica la necesidad de que el elegido tenga una cierta renta.

905. CONVOCATORIA.— EDICTOS ELECTORALES.— SUSPENSIÓN.—Ningún texto fijo regula la época en que deben elegirse los Parlamentos. El Parlamento se reune previa convocatoria de la Corona—la cual, como todos los actos del soberano, emana realmente ahora de los ministros—y la época en que hayan de celebrarse las elecciones se anuncia, como antes, por edictos electo-

(1) Lord Palmerston, era par de Irlanda.

rales dirigidos á los sherifes (848). El Parlamento puede también ser suspendido—durante la legislatura—por el soberano—el Gabinete—y se reune de nuevo pasado un cierto intervalo, previa convocatoria especial.

906. La convocatoria de un nuevo Parlamento debe enviarse, por lo menos, treinta y cinco días antes de la reunión; la de un Parlamento suspendido, catorce días á lo menos. Hay ahora la costumbre constante de reunir el Parlamento una vez por lo menos al año hacia mediados de Febrero, durando la legislatura hasta mitad de Agosto

907. Si queda un puesto vacante durante la legislatura, se envía carta convocatoria á los electores á petición de la Cámara misma; si ocurre aquélla durante la suspensión, la convocatoria se hace por el *Speaker* de la Cámara.

908. Desde 1867 la duración del Parlamento no se ha modificado al transmitirse la Corona; antes de 1695 el Parlamento desaparecía con el monarca. Este año una ley dispuso que el Parlamento durase seis meses después de la muerte, salvo disolución anterior por el nuevo soberano. Hoy, en caso de muerte del soberano, el Parlamento debe reunirse inmediatamente. Si esta muerte se produce después de una disolución, y antes del día fijado para la reunión del nuevo Parlamento, el anterior Parlamento dura seis meses más si es preciso, pero no más.

909. ORGANIZACIÓN DE LA CÁMARA.—Los Comunes eligen su presidente—*Speaker-Spoksman*—orador; su secretario y su sargento de armas los nombra la Corona. Los trabajos de la Cámara, como ya hemos visto—871—están bajo la absoluta dirección del Gabinete. El reglamento exige que, ciertos días de la semana, se dediquen á las proposiciones de iniciativa parlamentaria particular, pero la mayor parte del tiempo se dedica á los *bills* del gobierno. La mayoría los pone en manos de los jefes de los partidos, los ministros, y las grandes discusiones de la legislatura se mantienen entre minoría y partido ministerial.

910. En el centro de la sala de la Cámara hay una amplia tribuna. El Speaker está colocado bastante alto, á uno de los extremos de ésta; debajo están los puestos y las mesas de los secretarios; luego una gran mesa destinada á recibir la maza del sargento y diversos libros, cajas de peticiones y papeles. Los bancos, colocados á cada lado de la tribuna, están unos frente á otros. Los que están á la derecha del Speaker los ocupan los de la mayoría: los ministros del Gabinete, jefes de partido, están sentados en el banco de enfrente, cerca de la gran mesa. Ese banco se llama el banco de la Tesorería - por ser éste el primer puesto del Gabinete. —En los bancos que están á la izquierda del Speaker se sienta la minoría, cuyos jefes—los jefes de la oposición, porque con razón se espera que la minoría se oponga á los proyectos ministeriaes generalmente—toman asiento en el banco de enfrente, cerca de la mesa, y así están precisamente frente á los ministros, de quienes no están separados más que por la mesa.

911. II.—La Cámara de los Lores.—Su composición.—La Cámara de los Lores constaba durante la legislatura de 1896 de cuatrocientos noventa y seis pares hereditarios, ingleses—duques, marqueses, condes, vizcondes y barones;—los dos arzobispos y veinticuatro obispos ocupan sus puestos en razón de sus funciones: diez y seis pares representan á Escocia, elegidos por el conjunto de los pares escoceses, por el término del Parlamento; veintiocho pares irlandeses, elegidos por el conjunto de los pares irlandeses, son vitalicios; por último, cuatromi embros llamados *Lords of Appeal in Ordinary* —números 915, 923, 924—vitalicios y por razón del cargo.

912. No hay limitación alguna respecto del número de pares hereditarios ingleses. La Corona—esto es, el ministerio—puede crear cuantos pares quiera, y esta creación es frecuente. Las dos terceras partes de los pares actuales, fueron hechos durante el pasado siglo. Trece se crearon en 1886. El número de pares de Escocia y de Irlanda está limitado por la ley.

913. La Cámara de los Lores se convoca cuando la de los Comunes: ambas deben convocarse á la vez.

914. FUNCIÓN DE LA CÁMARA DE LOS LORES EN LA LEGISLACIÓN.—La Cámara de los Lores es, según la ley, igual á la de los Comunes, en todos respectos; pero de hecho, su autoridad es, como ya he dicho (859, 868, 890), prácticamente muy inferior. Su consentimiento es legalmente tan necesario, como el de la Cámara de los Comunes, para todo acto de la legislación, pero jamás lo niega cuando la Cámara de los Comunes habla fuerte, y parece tener detrás de sí á la nación en cualquier asunto: considera como una necesidad política imperiosa dar su aquiescencia. Su función legislativa ha sido bien definida como una función de revisión cuidadosa. Sólo puede oponerse sabia y justamente, á un deseo de la Cámara de los Comunes, cuando hay duda sobre la voluntad del pueblo. Su aquiescencia, sin embargo, se apoya generalmente, más en una justa apreciación de carácter político, que en una pura timidez, y su parte en aquellas leyes que no suscitan las pasiones, es de mucho influjo.

915. LA CÁMARA DE LOS LORES COMO TRIBUNAL SUPREMO.—La Cámara de los Lores, sin embargo, es aún en teoría, y de hecho, el Tribunal Supremo de apelación de Inglaterra, aunque desde hace tiempo haya dejado de ejercer en cuerpo sus funciones judiciales—heredadas del Gran Consejo de la época normanda.—Esas funciones se ejercen hoy siempre por el Lord Canciller, que es, *ex officio*, presidente de la Cámara de los Lores, y los cuatro Lores de apelación ordinaria, que son jueces experimentados, nombrados de por vida para desempeñar tal papel. Estos «*Law Lords*» cuentan con el auxilio de otros que hayan sido jueces en los tribuna-

les de alta jerarquía, ó que sean versados especialmente en el derecho.

916. LA LEGISLACIÓN está, pues, intervenida por la Cámara de los Comunes y es interpretada por los miembros judiciales de la de los Lores. Ésta participa, con la Cámara popular, en el ejercicio del derecho de hacer las leyes, pero no puede hacer uso de éste en los casos en que la opinión pública se haya manifestado claramente. El mismo soberano tiene el derecho teórico de negar la aprobación á una ley; pero el soberano está en manos de los ministros, y éstos en las de los Comunes: así jamás se niega la aprobación á una ley.

917. LA CONSTITUCIÓN DE INGLATERRA está compuesta de leyes y de precedentes. Tiene importantes documentos como la Magna Carta, que es el cimiento de sus instituciones; pero la Magna Carta no pasaba de ser una ordenanza real. Tiene grandes leyes, como el Bill de Derechos, en el centro mismo de su sistema político; pero este bill era tan sólo un acto del Parlamento. No tiene Constitución escrita, y el Parlamento puede, en teoría, cambiar toda la estructura y el principio de sus instituciones, por un simple bill. Pero de hecho no va más allá de las indicaciones de la opinión pública, y ésta en Inglaterra es eminentemente conservadora.

918. Sir Erskine May rinde un verdadero tributo al carácter conservador del pueblo, que vive bajo una forma tal de gobierno, cuando dice: «Jamás se ha impuesto al Parlamento ninguna medida que el juicio reflexivo del tiempo no haya luego aprobado: ninguna agitación ha fracasado que la posteridad no haya condenado» (1).

919. LOS TRIBUNALES.—La administración de justicia ha estado siempre en Inglaterra muy centralizada.

(1) *Const. Hist.* Vol. II, 243.—Edic. americana de 1863.

Desde muy al principio los jueces del tribunal del rey «han viajado», celebrando sus sesiones en las diversas regiones del país, á fin de evitar las quejas respecto de las molestias y de los gastos ocasionados con obligar á los adversarios á presentarse siempre en Londres. Pero estos jueces de *circuito*, iban de un lugar á otro por orden especial de las autoridades centrales del Estado, y no tenían relaciones permanentes con las regiones en que celebraban las sesiones: procedían de Londres, dependían de Londres, y cerrado el círculo de su trabajo, volvían á Londres. Además, ordinariamente eran sólo los tres tribunales del *Common Law*. El tribunal del banco del rey, el de litigios comunes y el del Exchequer, los que enviaban sus jueces de viaje: el grande, el complejo tribunal de la cancillería, que se reservaba una tan amplia competencia, obligaba á todos los litigantes á presentarse en sus salas de Westminster. Lo único que faltaba para que la centralización fuera perfecta, era una mayor uniformidad en la organización y una distribución más lógica de la competencia entre los varios tribunales. Esta laguna fué colmada con la gran *Judicature Act* de 1873. Por esta ley, que entró en vigor en 1.° de Noviembre de 1875, y otra legislación adicional ulterior, hasta 1879, los tribunales, que como hemos visto—847—nacieron todos de un cuerpo único, el antiguo Consejo permanente de los reyes normandos y Plantagenet, quedaron unificados, constituyendo un conjunto coordenado.

920. REFORMA JUDICIAL: LA REORGANIZACIÓN DE 1873-1879.—Estas medidas de reorganización y unificación, habían sido precedidas en 1846 de un cierto grado de descentralización. Los tribunales llamados de condado habíanse creado entonces, y como tribunales locales, que no funcionaban, dependiendo de Westmins-

ter, absorbieron la mayor parte de los asuntos de *assises*, aunque su función, teóricamente, era sólo de auxiliar, no de suplir á los tribunales de este orden. Ahora los grandes rasgos del sistema judicial son estos. Los tribunales generales del reino están combinados bajo el nombre de Tribunal Supremo judicial. Éste está dividido en dos partes, que son realmente dos tribunales distintos: el Alto Tribunal de Justicia y el Tribunal de apelación; sobre ambos, y como tribunal de última instancia, está la Cámara de los Lores. El Alto Tribunal de Justicia tiene tres divisiones: una division de cancillería, una división del Banco del rey, y una division de testamentos, divorcios y almirantazgo, y estas tres divisiones constituyen los tribunales ordinarios de justicia, que heredaron las jurisdicciones indicadas por sus nombres. Puede apelarse de sus decisiones ante el tribunal de apelación, y de éste á la Cámara de los Lores. Los tribunales de condado desempeñan en el sistema el papel de *Assises*.

921. «La división de Cancillería tiene cinco jueces más su presidente, el Canciller; la del Banco del rey tiene quince jueces, con su presidente el Lord primer juez, *Lord Chief Justice;* la división de los testamentos, divorcios y almirantazgo tiene dos jueces, de los cuales uno es el presidente» (1). Esta disposición en divisiones es sólo de pura utilidad ó comodidad: no hay distinción estricta en lo tocante á sus jurisdicciones respectivas; y todas las modificaciones que los jueces estimen oportunas pueden ser hechas por una ordenanza del Consejo privado. Así una división del Exchequer y una de litigios comunes que había al principio, desaparecieron en virtud de una ordenanza. Los jueces que forman parte de las distintas divisiones no actúan por necesidad y á menudo juntos. Los procesos se defienden en general ante un solo juez, de suerte que el

(1) F. W. Maitland, *Just. and Pol. (Eng. Cit. ser.)* 43-44.

Alto Tribunal puede considerarse que desempeña la tarea de treinta y tres tribunales, pues treinta y tres son, en junto, sus miembros. Sólo intervienen dos ó más jueces á la vez en los casos en que hay que juzgar de las apelaciones, interpuestas contra las decisiones de los tribunales inferiores ó cuando se interviene en alguna otra función que no consiste en juzgar procesos.

922. El Tribunal de Apelación puede juzgar en apelación las cuestiones de derecho ó de hecho. Se compone del *Master of the Rolls* y de cinco lores jueces, que constituyen como un tribunal permanente y distinto, y de los presidentes de las tres divisiones del Alto Tribunal, que asisten á veces. Se necesita la presencia de tres jueces para que pueda actuar: en la práctica, los seis miembros permanentes se distribuyen el trabajo y celebran audiencia en dos secciones independientes.

923. La Cámara de los Lores puede funcionar, como tribunal, cuando el Parlamento esté en suspenso ó disuelto: porque la Cámara de los Lores cuando actúa como tribunal no se parece á la Cámara de los Lores, en sus funciones legislativas, más que en su modo de proceder. En lo demás, es absolutamente distinta. Como Tribunal, está compuesta siempre del Lord Canciller, y por lo menos de dos *Lords of Appeals in Ordinary*, de que ya hemos hablado (911); únicamente á veces se añade un tercer *lord*, un ex lord canciller ó uno ó varios jueces ó ex jueces de los altos tribunales de justicia, que sean pares. Los demás miembros de la Cámara de los Lores no asisten á las audiencias, y si asisten no votan.

924. Comité judicial del Consejo privado del cual es también miembro el Lord Canciller, y que hoy se compone tan sólo de los mismos *Lords of Appeals in Ordinary*, que constituyen, en lo judicial, la Cámara de los Lores, forma un tribunal de última instancia para la India, las colonias, las islas del Canal y la isla del Man, así como dentro de ciertos límites es un tribunal de apelación, respecto de la división de divorcios y del almirantazgo, del Alto Tribunal de Justicia.

925. El Lord Canciller es el funcionario más importante de todo este sistema. Es presidente de la Cámara de los Lores, del