

TERCERA PARTE

HISTORIA DEL GABINETE

CAPÍTULO PRIMERO

Origen del Gabinete y posición de los Ministros en el Parlamento.

En los capítulos que preceden, el autor ha trazado la evolución progresiva del Consejo privado y su historia, bajo el Gobierno por la prerrogativa y bajo el Gobierno parlamentario; en los capítulos que siguen, va á explicar cómo se desarrolló el Gabinete, y describir las funciones de los diversos Ministros que lo componen. Se esforzará, sobre todo, en mostrar que el poder creciente del Gabinete ha sido acompañado de una disminución correspondiente de la autoridad del Consejo privado.

En teoría, es cierto, el Consejo privado conserva siempre su antigua supremacía y, bajo el punto de vista constitucional, se reputa que es el sólo Consejo legal y responsable de la Corona. Todos los actos formales de soberanía, tales como la promulgación de las ordenanzas (*orders in council*) ó de las proclamas reales, deben ser cumplidos por su mediación; los Ministros del Gabi-

nete mismos tienen, á los ojos de la ley, su autoridad y su responsabilidad por el hecho de que han prestado juramento como miembros de dicho Consejo.

Pero en la práctica, desde 1688, el Consejo privado ha descendido al rango de un simple Departamento de Estado, bastante insignificante en lo que concierne á la dirección de los asuntos públicos, si se compara su situación actual con la llena de autoridad y tan preeminente que ocupaba en su origen. Sus funciones judiciales, otras veces formidables, están hoy restringidas en estrechos límites.

El poder de instruir proceso y de lanzar mandamientos de prisión por crimen de alta traición, son los únicos vestigios de su antigua autoridad en materia criminal. Continúa ejerciendo su jurisdicción primitiva aconsejando á la Corona, por lo que concierne al otorgamiento de cartas, y asume exclusivamente la jurisdicción de apelación sobre las colonias y las dependencias de la Corona, jurisdicción que pertenecía en otro tiempo al Consejo en Parlamento. Pero desde la revolución, es deber del Parlamento, ya directa, ya indirectamente, hacer justicia en todos los casos en que el *common law* no puede dar reparación.

Tal como está constituido al presente el Consejo privado, forma una asamblea de Consejeros de Estado, ilimitada en cuanto al número, y nombrada (sin patente ni *grant*) absolutamente á la discreción del Soberano, que puede, á su agrado, separar á uno de sus miembros ó disolver todo el Consejo (1). La sola condición requerida para ser Consejero

(1) El nombre de Carlos James Fox fue, por consejo de M. Pitt, rayado de la lista del Consejo privado en 1798, á consecuencia de

privado, es ser súbdito de nacimiento de la Gran Bretaña. Esta condición misma puede ser quitada por un *Act* especial del Parlamento, según tuvo efecto en cuanto al Príncipe Leopoldo, más tarde Rey de los belgas, y en cuanto al difunto Príncipe consorte. No ha estado nunca en uso imponer á la Corona la obligación legal de nombrar á alguien para el puesto de Consejero privado.

Primitivamente, la existencia del Consejo privado tenía fin á la muerte del Rey; actualmente subsiste durante seis meses, á menos que sea disuelto por el nuevo monarca. Por otra parte, según los usos actuales, los Consejeros privados del reinado precedente reciben una nueva investidura al advenimiento de un nuevo Soberano.

Un Consejero privado, aun no siendo más que hombre del pueblo (*commoner*) lleva el título de «Muy honorable» (*right honourable*, que es el título propio de un «Lord»), porque es «Lord del Consejo privado de Su Majestad». Tiene precedencia sobre todos los caballeros, baronnets é hijos menores de barones y de vizcondes. Ningún sueldo ni emolumento está unido al cargo, y la aceptación de un asiento en el Consejo privado por un miembro de la Cámara de los Comunes no anula su elección.

El juramento prestado á la entrada en funciones, tal

un discurso violento y sedicioso que pronunció en una comida de *club*. Pero en Enero de 1806, después de la muerte de Pitt, el Rey ordenó la readmisión de M. Fox en sus Consejos. El nombre de Lord Melville fue borrado antes del envío de un mensaje de la Cámara de los Comunes al Rey pidiéndole que lo arrojase para siempre de su real presencia. Fue más tarde vuelto á admitir en el Consejo cuando se hubo reconocido la inanidad de los cargos que pesaban sobre él.

como era exigido antiguamente de cada Consejero privado (1), es referido en los *Coke's Institu-*

Juramentos de los Consejeros privados. *tes*; su objeto es el siguiente: 1.º Aconsejar al Rey en todas las materias lo mejor

de su sabiduría y de su prudencia. 2.º Dar consejos para el honor y la ventaja del Rey y mirando al bien público, sin parcialidad y sin temor. 3.º Guardar el secreto sobre el consejo del Rey y sobre todas las negociaciones hechas en el Consejo. 4.º Evitar la corrupción para todo asunto que deba ser tratado en Consejo. 5.º Adelantar y ayudar á la ejecución de todo lo que haya sido decidido en Consejo. 6.º Resistir á cuantas personas intentaran oponerse á ello. 7.º Y en general, observar, guardar y hacer todo lo que debe un buen y fiel Consejero para con su Soberano señor.

El juramento que á su entrada en funciones es prestado hoy por los Consejeros privados, está consignado en el Informe de la *Comisión de los juramentos*, al mismo tiempo que la declaración siguiente que contiene la substancia del juramento y que se pide se sustituya á él: «Declararéis solemne y sinceramente que seréis un leal y fiel servidor de Su Majestad la Reina Victoria, como miembro del Consejo privado de Su Majestad. Guardaréis el secreto sobre todo lo que os sea confiado y revelado ó lo que sea tratado secretamente en Consejo; y de una manera general, en todas las cosas, obraréis respecto á Su Majestad como debe hacerlo un leal y fiel servidor.» Los Consejeros privados deben prestar también pleito homenaje, según está prescrito por el *Promissory Oaths Act* de 1868.

(1) Los próximos parientes del Soberano, son generalmente admitidos á sentarse en el Consejo privado sin tener que prestar juramento.

La obligación de guardar un secreto inviolable sobre el Consejo del Rey pesa sobre todos los Ministros de

La obligación del Gabinete y sobre los demás Consejeros responsables de la Corona, en virtud del secreto.

juramento que prestan al hacerse miembros del Consejo privado. Nada de lo que ha pasado entre el Soberano y sus Ministros, en sus relaciones confidenciales, puede

ser revelado á persona alguna, ni siquiera No puede ser al-
sada más que por á ninguna de las Cámaras del Parlamento el Soberano. sin la autorización expresa del Soberano.

Y este permiso no se concederá más que para asuntos de Estado, por ejemplo, para dar á un Ministro la posibilidad de explicar y justificar su conducta política ante el Parlamento. No será concedido para permitir al Parlamento investigar los motivos de un acto político que no sea él mismo susceptible de ser atacado por motivos públicos. No se dará tampoco con el fin de someter los Consejos secretos de la Corona á la revisión de un Tribunal legal ordinario.

La necesidad de obtener el consentimiento de la Corona para divulgar las deliberaciones habidas ó las comunicaciones entre el Soberano y sus servidores confidenciales se aplica con igual fuerza á los Ministros en funciones y á los que han cesado de tomar parte en los Consejos reales.

Cuando el Consejo de Gabinete hubo adquirido como cuerpo gubernamental una existencia separada, las re-

Reuniones del Consejo privado y del Consejo de Gabinete. uniones del Consejo privado dejaron poco á poco de tenerse con el objeto de efectuar deliberaciones. Al comienzo del rei-

nado de Jorge III encontramos claramente reconocida esta distinción entre los dos Consejos: el uno, es Asamblea para deliberar; las reuniones del

otro son de simple formalidad y de puro ceremonial. Es hoy un principio establecido que sería contrario á la costumbre constitucional que el Soberano presidiese un Consejo en que se efectuara una deliberación ó una discusión, porque el Gabinete ha suplantado al Consejo privado para todos los graves asuntos de Gobierno; este pequeño cuerpo escogido, cuya existencia no se remonta apenas á más de dos siglos, y que todavía no ha sido reconocido formalmente por la Constitución, ha venido á ser el cuerpo supremo de gobierno en el sistema político de la Gran Bretaña.

El uso de consultar á algunos Consejeros confidenciales, con preferencia y en lugar del Consejo privado entero, fue practicado ya, sin duda ninguna, por los Soberanos de Inglaterra en una época muy remota. Stubbs dice que desde el fin de la minoría de Enrique III encontramos distintamente la huella de la acción de un Consejo real más íntimo, distinto de la *curia regis* y del Consejo común del Reino. Bacon (en sus *Essays on Councils*) cita el ejemplo del «Rey Enrique VII, que en los asuntos más importantes no se descubría á nadie más que á Morton y á Fox». En tanto que los asuntos de Estado fueron la mayor parte debatidos en Consejo privado ante el Rey, ocurrió, naturalmente, que, teniendo ciertos Consejeros más autoridad que los otros, formaron *juntas* ó *cábalas* para una cooperación más estrecha y más secreta, ó bien fueron escogidos por el Soberano para ser sus Consejeros más íntimos y más confidenciales. Esos hombres de Estado fueron, á la larga, designados con el nombre de Gabinete, porque sus deliberaciones se efectuaban en una cámara más retirada ó gabinete del departamento reservado al Consejo en el Palacio Real. Pero ninguna re-

solución de Estado, ningún acto de Gobierno se hacía definitivo sin la deliberación y el consentimiento de los Consejeros privados que, entonces como hoy, formaban los únicos Consejeros de la Corona reconocidos por la ley.

En tiempo de Carlos I se encuentra por primera vez el término de *Consejo de Gabinete*, opuesto al de *Consejo privado*. Clarendon, en su *Historia de la Rebelión*, después de haber descrito la situación del Gobierno en la época en que el gran Consejo de los Pares fue convocado por el Rey en York, en Setiembre de 1540, y después de haber dicho que la carga de los negocios de Estado reposaba principalmente sobre el Arzobispo de Canterbury, el Conde de Strafford y Lord Cottington, añade que habiéndoseles agregado otras cinco ó seis personas por razón de su situación oficial y de su probada habilidad, «esos personajes formaron el comité de Estado (que en términos de reproche se apellidó más tarde el *Junto*, y que la corte llamó por envidia el *Consejo de Gabinete*). Este comité se reunía todas las veces que los Secretarios recibían una noticia excepcional ó tenían que redactar un despacho extraordinario, y también cuantas veces lo juzgaban necesario: durante ese tiempo, la asamblea del Consejo se reunía en días y horas fijas, fuera de los cuales no se juntaba sino por convocación especial.»

En otra parte declara el mismo autor que prevaleció entonces la costumbre de admitir en el Consejo privado, y simplemente á título honorífico, á muchas personas de mediano talento, y que así los Consejeros llegaron á ser tan numerosos, que «por ese motivo y por otras razones de incapacidad y de incompetencia, fueron nombrados comités de hombres capaces fuera del Consejo para hacer el trabajo de éste.» Observa también que una de las razones de la condena *d'attainder* de Strafford fue un

discurso que este último pronunció «en el comité de Estado, que se llamaba el *Consejo de Gabinete*.»

Igualmente, en su *Autobiografía*, menciona Clarendon que después de la muerte de Lord Falkland, en 1643, le reemplazó Lord Digby como Secretario de Estado. Apenas había sido admitido y juramentado como Secretario de Estado y Consejero privado, y apenas, por consiguiente, había entrado en el *Junto* que el Rey formó en aquel momento—y que se componía del Duque de Richemont, de Lord Cottington, de los dos Secretarios de Estado y de Sir John Colepepper—cuando el Canciller del Echiquier (Clarendon mismo, entonces M. Hyde) fue igualmente llamado á él. Aquello se hizo con gran enojo, ó por lo menos con sorpresa del Maestre de los Registros (Sir J. Colepepper), que habría querido verle excluido de esa confianza íntima que hacía que todos los asuntos fueran discutidos por el *junto*, antes de ser llevados á la Mesa del Consejo.

Desde su origen, este método de gobierno fue muy mal acogido, y suscitó contra él la opinión popular en los primeros años del Parlamento Largo. La gran representación dirigida por la Cámara de los Comunes á

Impopularidad de los Gabinetes. Carlos I, en 1741, expone que el Rey no debe emplear más que Consejeros y Ministros que tengan la confianza del Parlamento. Y en la segunda representación de Enero de 1642, se quejan de que los asuntos importantes del Reino sean tratados en Consejos de Gabinete por hombres desconocidos y que no poseen la confianza pública.

Bajo el protectorado de Cromwell, los Gabinetes fueron desconocidos. El Gobierno del país era dirigido por la voluntad suprema del gran dictador, asistido por un Consejo de Estado compuesto de miembros cuyo número no debía en ningún caso pasar de veinticinco, ni ser

Cromwell. inferior á trece. Pero los asuntos públicos fueron principalmente despachados por ciertos comités del Parlamento, hasta el momento en que se demostró que esos comités se arrogaban una autoridad demasiado grande, y cuando el mismo Parlamento Largo fue sumariamente abolido por el poderoso autócrata, poco dispuesto á encerrar su voluntad en límites constitucionales. Las Asambleas legislativas convocadas en lo sucesivo por Cromwell, estuvieron demasiado bajo su dominación para hacer una oposición seria á su Gobierno.

Inmediatamente después de la restauración de la Monarquía, en 1660, el Consejo privado fue reconstituído por el Rey, y volvió á ejercer sus primeras funciones. Pero en aquella época, la opinión pública no estaba de humor para suscitar de nuevo la delicada cuestión de las relaciones entre el Soberano y el Parlamento, y Carlos II gustaba demasiado del placer y del Poder para consentir de buen grado en todo lo que hubiera podido estorbar á uno ú otro. Pero no era opuesto á que se intentara hacer el Consejo privado más eficaz, porque después de la restauración, comprendía á todos los miembros que habían formado parte del Consejo privado de Carlos I; ahora, entre ellos se encontraban fieles realistas, pero los había también que habían abrazado la causa del Parlamento. El número de los Consejeros y la fidelidad dudosa de varios de ellos, hacía de este cuerpo un instrumento peligroso é ineficaz para la dirección de los asuntos públicos, Por eso, á propuesta del Lord Canciller Hyde, Jefe virtual de la Administración, se imaginó dividir el Consejo privado en *comités diversos*, encargados de una clase determinada de asuntos.

No era esa más que la ejecución de una reforma ya prescrita por los reglamentos de 1553, en virtud de los

cuales vemos, bajo el reinado de Jacobo I, un comité del Consejo para la guerra, comprendiendo á
 1680. varios de los principales Ministros del Rey, y otro comité para los asuntos extranjeros. Se propuso entonces que hubiera un comité para los asuntos extranjeros; otro para el Almirantazgo, para los asuntos navales y militares; otro para las peticiones de quejas y agravios, y otro para el comercio y los establecimientos exteriores. Fuera de esto, si ocurría alguna cosa extraordinaria que exigiera una opinión, ya en materia de Tesoro, ya en toda materia mixta distinta de las ya mencionadas, la intención y el deseo de Su Majestad son que se nombren comités particulares, en esas hipótesis, como en el pasado. Dichos comités harán su informe por escrito, para ser presentado á Su Majestad en la más cercana sesión del Consejo. En caso de discusión, el Consejero más joven hablará el primero, pero no tomará la palabra más que una sola vez.

No es seguro que todos esos comités hayan sido efectivamente organizados en aquella época. Pero el llamado comité de negocios extranjeros, que es-
 Carlos II. taba compuesto del Lord Canciller y de otros cinco miembros, principalmente sus amigos íntimos y partidarios, se colocó al frente y vino á ser, en realidad, un Consejo de Gabinete. A él sólo confiaba el Rey los secretos de su política, y allí era donde se discutían invariablemente, en presencia del Rey, todos los negocios de Estado más importantes, exteriores é interiores, antes de ser sometidos á una reunión general del Consejo privado. Este comité confidencial suplantó virtualmente al resto del Consejo. Este último no era consultado más que por fórmula.

Al mismo tiempo que este Gabinete ó *cábala*, como se le llamaba entonces, fue formado, el Rey aumentó

mucho el número de los miembros del Consejo entero, y tuvo con ello una razón plausible de servirse solamente de un cuerpo escogido de aquellos Consejeros; pues Carlos II experimentaba una repugnancia extrema por la formalidad de las largas discusiones en sesión plena del Consejo. A ello hacía alusión en 1679, cuando dió las gracias al cuerpo completo de sus Consejeros por todos los buenos consejos que le habían dado; «habrían podido ser más frecuentes, añadió, si el número excesivamente grande de Consejeros no le hubiera hecho incapaz de guardar el secreto y de obrar con la celeridad necesaria en la mayor parte de los asuntos importantes. Eso es lo que le había obligado, en aquellos últimos años, á recurrir á un número más pequeño de ellos, reunidos en comité para los negocios extranjeros (la *cábala*), y aun alguna vez á los consejos de algunos de ellos solamente.»

Sabemos por Clarendon, que en el primer Ministerio de Carlos II, «el Tesorero (Southampton), el Marqués de Ormond, el General Monk, con los dos Secretarios de Estado formaron, así como el Canciller (Clarendon mismo), parte de ese comité secreto que, bajo el pretexto de los negocios extranjeros, fue designado por el Rey para aconsejarle en todos sus asuntos antes de que fuesen sometidos á un debate público.»

Roger Worth, refiriéndose á ese período, dice «que el Consejo de Gabinete estaba compuesto de esos determinados altos funcionarios y cortesanos, en los que el Rey descansaba para el despacho de sus asuntos»; y que «en tanto que en su origen el Gabinete se presentaba bajo la forma de simples conversaciones particulares, acabó por hacerse un verdadero Consejo y tuvo la dirección de la mayor parte de los asuntos del Gobierno, tanto extranjeros como interiores».

Esas reuniones del Gabinete se efectuaron, durante cierto tiempo, dos veces por semana, mas para la mayor comodidad del Rey y de sus Ministros, fueron después tenidas el domingo por la tarde; los grandes funcionarios de Estado que estaban de servicio con el Rey para los oficios de la mañana en la Capilla Real, quedaban después á su disposición para presentarse ante él, por la tarde, á fin de aconsejarle sobre los asuntos públicos.

Carlos II era un monarca deseoso de poseer el poder arbitrario. Por ello prefería naturalmente recurrir á los servicios de algunos Consejeros seguros, que podía escoger entre sus colegas menos maleables. Hallam nos dice que «los retrasos y el *decorum* de un Consejo regular, las vacilaciones continuas de los jurisconsultos, no convenían á su carácter, á sus talentos ó á sus designios».

Y preciso es convenir en que el Consejo privado, tal como estaba entonces constituido, contaba demasiados miembros para la administración práctica del Gobierno. Por eso, poco á poco se estableció el uso para el Ministerio ó Gabinete de obtener la aprobación final del Rey á sus proyectos antes de que fueran sometidos á la rectificación de pura forma del Consejo privado». No obstante, Clarendon que, en calidad de Lord Canciller, tomó una parte activa en todos sus actos, nos afirma que el Gabinete «no trató nunca de un asunto importante (siempre en presencia de Su Majestad), sin presentarlo primero á la Mesa del Consejo». Añade que si, al principio, fueron «todos de un mismo parecer en los asuntos importantes, sucedió, sin embargo, que al cabo de dos años próximamente, el Rey agregó á aquel Gabinete otros miembros que diferían de opinión y de principios sobre los asuntos concernientes á la Iglesia y al Estado», y que por ello

su influencia personal sobre el Rey quedó muy disminuída (1).

El Ministerio de la «cábala» duró próximamente tres años, y fue muy impopular. No hay que extrañarse de ello; porque cualesquiera que pudiesen ser las ventajas de un Gobierno de Gabinete, se perdía de vista, aun caso de que no se hiciera desaparecer desde el momento en que la Administración era entregada en manos de una oligarquía secreta, el contrapeso que un cuerpo tan numeroso é influyente como el Consejo privado, ponía hasta cierto punto á la voluntad del Soberano. El Ministerio de la cábala se disolvió en 1674. Sir Tomás Osborne, creado poco después Conde de Danby, llegó á ser entonces principal Ministro y conservó ese puesto hasta 1678.

La historia de Inglaterra, en aquella época, es la de una lucha continua entre la Corona y los Comunes, y durante todo aquel tiempo, jamás poder ejecutivo fue más desarreglado y más antinacional, como tampoco nunca poder representativo se mostró más faccioso y más corrompido. Habiendo sido entablada acusación por los Comunes contra Lord Danby por traición, fue éste enviado á la Torre. Durante un corto intervalo, los asuntos públicos se hallaron en el estado más triste. El Parlamento se hacía de día en día más violento, en tanto que la autoridad real estaba tan debilitada, que parecía tan difícil disolver el Parlamento como continuar gobernando sin recurrir á la disolución.

En esta situación, Su Majestad recurrió á Sir William Temple, uno de los más eminentes hombres de Estado de la época, y siguiendo su consejo, adoptó un

(1) Exposición de Lord Clarendon á la Cámara de los Lores sobre su acusación en 1667.

nuevo proyecto de Administración. Este proyecto no era nada menos que una tentativa ingeniosa de combinar las ventajas del antiguo sistema de Gobierno por Consejo, con las de la concepción moderna del Gobierno por medio de un Gabinete escogido entre los principales leaders parlamentarios.

Como preliminar obligado de la reforma, el Consejo privado existente fue disuelto. Se nombró otro compuesto de treinta personas solamente. La mitad comprendía á los principales oficiales de la Corona y de la casa del Rey, así como al Arzobispo de Canterbury y el Obispo de Londres. La otra mitad fue tomada entre los jefes (no funcionarios) de los dos partidos en las dos Cámaras del Parlamento, pero se exigió, como condición esencial, que poseyesen grandes propiedades. Este Consejo era presidido por un Lord Presidente que no poseía, sin embargo, ni la autoridad ni la influencia de un primer Ministro. Por el contrario, este Consejo privado de nuevo género, ofrecía alguna semejanza con un Gabinete moderno; sin embargo, había la importante diferencia de que ningún convenio obligaba á todos los Consejeros á apoyar y sostener ante el Parlamento las decisiones tomadas por la mayoría sobre las cuestiones de política general. Y aun nada les impedía hacer, á los unos respecto de los otros, oposición parlamentaria. Aunque se hubiese procurado, en el momento de la formación de este nuevo Consejo, conciliarle el favor del Parlamento, este favor no era una condición indispensable de su existencia.

En cuanto á la composición de este Consejo, la idea de Temple era que los intereses principales de la comunidad entera estuvieran en él representados. Por eso el Arzobispo de Canterbury y el Obispo de Londres debían «velar por la Iglesia»; el Lord Canciller y el *Chief justice*,

«informar bien al Rey de lo que tiene relación con las leyes»; los Pares y la *gentry* territorial, por razón de sus vastos dominios, eran los justos representantes de la riqueza nacional, de tal suerte, que «en el caso de desgracia y de necesidad» pudieran «de sus propios fondos, suministrar al Rey con qué aliviar las más extremas necesidades de la Corona».

El 21 de Abril de 1679, el Rey nombró su nuevo Consejo; en persona, anunció su formación al Parlamento, informándolo de que había hecho elección de personas dignas y capaces de aconsejarle, y que, en todos los asuntos de importancia, estaba decidido á pedir su parecer, al mismo tiempo que el de su Gran Consejo del Parlamento (que consultaría con mucha frecuencia).

Aunque concebido con el designio formal de conciliarle la aprobación del Parlamento, este nuevo plan de administración no obtuvo en modo alguno la confianza pública. La razón está en que se habían querido conciliar dos principios incompatibles: el nombramiento de ciertos Ministros, por la sola razón de que eran agradables al Rey, y el nombramiento de algunos otros, simplemente porque tenían influencia en el Parlamento.

Además, el Consejo era demasiado numeroso para un Cuerpo gobernante; no debía haber en él, en efecto, Gabinete interior; los treinta miembros debían tener conocimiento de todos los secretos de la política y debían ser convocados á cada reunión.

A pesar de su fuerza aparente y de la buena acogida que encontró de parte de algunos de los hombres de Estado más eminentes de la época, aquel complicado sistema fue de muy corta duración. El Parlamento lo acogió con frialdad; y esto no tiene nada de extraño, puesto que en la intención misma de Temple la autoridad del nuevo Consejo estaba destinada á contrapesar la influencia

creciente de la legislatura. Disensiones intestinas se elevaron en el Consejo mismo á consecuencia de la entrada de ciertos miembros opuestos á la corte; finalmente Temple dió el último golpe á su obra al consentir la for-

Fracaso del proyecto de Temple. mación de un Consejo interior, aunque, según el principio mismo de su proyecto, debía ser consultado siempre el Cuerpo entero. Después del fracaso de ese importante proyecto, el Rey, á despecho del compromiso solemne que había adquirido, intentó en adelante gobernar según su capricho.

Por efímero é impracticable que fuera el proyecto de Temple, no deja de tener interés, porque marca una etapa importante en la transición que se realiza del Gobierno por la prerrogativa, dirigido por el conjunto del Consejo privado, al Gobierno parlamentario, conducido por un Gabinete.

Durante el fin del reinado de Carlos II, lo mismo que durante la corta y borrascosa carrera de su infortunado sucesor, el Consejo del Rey participó del odio y la impopularidad que se unían á su real señor. Jacobo II introdujo en él á varios católicos romanos á los que, naturalmente, la nación miró con ojos des-

Impopularidad continua del Consejo. confiados. Pero el vicio capital de su organización, el que la *Gran Representación* señalaba ya, era siempre el mismo: el Consejo no comprendía á los hombres de Estado á que el Parlamento estaba dispuesto á otorgar su confianza; además, sus de-

La Revolución. liberaciones estaban rodeadas de tanto misterio, que era imposible saber sobre quién hacer pesar la responsabilidad de las decisiones criticable-.

Después de una duración muy corta, el reinado impopular de Jacobo II se terminó por la abdicación y la fuga de aquel Príncipe.

Con la revolución, que colocaba en el trono de Inglaterra á la casa de Orange, empezó una era nueva, llena de promesas, para los partidarios del Gobierno constitucional. No obstante, salvo la elección de algunos miembros, en los que el Rey podía fiarse en absoluto, nada se intentó durante los primeros años del reinado de Guillermo III para aumentar el poder del Consejo privado. Reposando en la popularidad de que gozaba, y poco dispuesto á repartir su autoridad con otros, el Rey sentía repugnancia por todo cambio de índole adecuada para disminuir su propio poder.

Al fin, se presentó por sí misma la ocasión en que el Parlamento pudo exigir de la Corona nuevas garantías para los derechos constitucionales. Habiéndose hecho sentir la necesidad de votar una ley sobre la sucesión al trono de la rama protestante, á falta de herederos directos del Soberano reinante y de la Princesa Ana, heredera presunta, y de reconocer los derechos al trono de la Princesa Sofía de Hannover y de sus hijos, como príncipes protestantes, el Parlamento se aprovechó de esta circunstancia para obtener nuevas libertades: éstas debían dar sus frutos al advenimiento de la casa de Hannover.

Una cláusula se introdujo en el *Act of Settlement* (12 and 13 William III, c. 2). Este *Act*, mirando á la existencia «del Gabinete», siempre considerado con desfavor por el Parlamento, dispuso que en adelante «todos los asuntos relativos al buen gobierno del Reino, y que son de la competencia reconocida del Consejo privado en virtud de las leyes y costumbres de este Reino, deberán ser allí tratados; y todas las decisiones que en él se tomen deberán firmarse por los miembros del Consejo que las hayan aconsejado y consentido». Pero, según lo hemos consignado en un capítulo precedente, esta

medida fracasó y fue revocada aun antes de entrar en vigor. Reposaba sobre bases erróneas al tratar de establecer la responsabilidad de los Ministros sin admitir su corolario natural; es decir, la presencia de los Ministros en las dos Cámaras del Parlamento, para dar cuenta de su administración.

Durante este tiempo, la Cámara de los Comunes, consciente de su fuerza, crecía rápidamente en poder. Sin embargo, falta de disciplina, estaba entregada al ca-

Estado de la Cá-
mara de los Comu-
nes.

pricho, á la indecisión, á interminables discusiones ociosas y á disputas facciosas.

La verdad era que el cambio efectuado en la Cámara de los Comunes por la revolución, hacía necesario otro cambio, y que este último no había ocurrido aún. Había, sí, un Gobierno parlamentario; no había Ministerio. En otros términos: aunque los principales puestos del Gobierno estuvieran desempeñados por hombres que se sentaban en el Parlamento, no obstante, esos puestos «eran repartidos de una manera igual entre los dos grandes partidos», y «los hombres que en ellos estaban colocados» se ocupaban constantemente en intrigar, en discurrir, en proponer votos de censura, en redactar artículos de *impeachment* los unos contra los otros: como consecuencia natural, el espíritu de la Cámara de los Comunes era borrascoso, indomable y versátil.

En esta situación se elaboró felizmente un plan, que, aun conservando á la Corona la autoridad y la influen-

Primer Ministe-
rio parlamentario. cia que le son necesarias ante el Parlamento para la dirección de los asuntos públicos, le aseguraba al mismo tiempo el medio de disciplinar á las mayorías turbulentas y de conciliarse su buena voluntad de un modo permanente. Con arreglo al

Consejo de Sunderland, el Rey resolvió constituir un Ministerio sobre una base común de inteligencia política, y cuyos diferentes miembros, teniendo la misma manera de ver sobre los principios generales de la política, estarían dispuestos á obrar de concierto en el seno del Parlamento. Progresivamente, á medida que se presentaba la ocasión, fue eliminado el elemento tory del Ministerio, de tal suerte, que al fin los sentimientos políticos de la Administración estuvieron en armonía con la opinión dominante de la mayoría de la Cámara de los Comunes. Cuando se hubo realizado esta reforma, los servidores de la Corona en el Parlamento poseyeron la doble ventaja de ser á la vez los representantes autorizados del Gobierno y los jefes reconocidos del partido más poderoso de la Cámara popular. Gracias á esa afortunada invención, el Parlamento, cuyos esfuerzos patrióticos habían restaurado la Monarquía y consolidado eficazmente las libertades del pueblo, fue reconocido como «una parte importante é integrante de la Constitución, sin la cual ningún acto del Gobierno podría tener cualidades vitales reales.»

Hasta entonces en Inglaterra no se había conocido nada que se pareciese á esta introducción formal de los Ministros del Rey en el Parlamento, á fin de representar

en él á la Corona para la dirección de los asuntos públicos. Es verdad que, desde una época remota, diferentes Ministros de Estado y oficiales subalternos del Gobierno ejecutivo, habían obtenido, de tiempo en tiempo, la entrada en la Cámara de los Comunes; no existía, en efecto, restricción legal, que impidiera á un número cualquiera de servidores de la Corona tener asiento en aquella Asamblea. Sin duda alguna, la presencia de esos funcionarios contribuía á aumentar la influencia de la

Funcionarios públicos en la Cámara de los Comunes desde una época remota.

Corona sobre las deliberaciones del Parlamento; pero no tenían ninguna situación preponderante en la Cámara popular, que toleraba simplemente su presencia y que aun suscitó con frecuencia la cuestión de sabersi les sería permitido ó no conservar sus asientos.

Se lee que «en tiempo de Enrique VII y de Enrique VIII, los Ministros de Estado, Oficiales del Tesoro y otros cortesanos, consiguieron insinuarse, por las villas, en la Cámara de los Comunes. En consecuencia de este hecho, se menciona en un debate sobre los funcionarios públicos en el Parlamento, en 1680, que en el vigésimo año del reinado de Enrique VIII se dió un *Act* para librar al Rey de ciertos empréstitos por él contratados, y que ese *Act*, que encontró mucha oposición, pasó, no obstante, porque la Cámara estaba compuesta en gran parte de servidores del Rey; pero ocasionó muchas turbulencias en el país.

La presencia de los Ministros del Rey en la Cámara de los Lores, era una cosa habitual é inevitable, siendo escogidos, en efecto, generalmente, los Los Ministros en la Cámara de los Lores. principales Ministros de Estado entre los Pares del Reino, que han sido siempre considerados como los Consejeros hereditarios de la Corona. Pero, aunque por ello estuvieran en posición de prestar grandes servicios al Rey, favoreciendo sus proyectos ante el Parlamento, no está probado que hayan sido autorizados, en su propia Cámara, para representar al Gobierno, en la moderna acepción del término. Es natural que, investidos de altas funciones del Estado, hayan tenido, al dirigirse á sus colegas los Pares, una autoridad más grande; pero esto no podía obrar materialmente sobre sus relaciones para con la Cámara misma en tanto que el Gobierno parlamentario era desconocido; porque es esencial para el funcionamiento de

este sistema, que la representación oficial exista ante las dos ramas de la legislatura, y principalmente ante la Cámara de los Comunes. Aún suponer de que hubiera sido posible á un Gobierno parlamentario ser dirigido por la Cámara de los Lores sola, el resultado hubiera sido empequeñecer la rama de la legislatura que trae su origen del pueblo y es responsable ante el pueblo, y engrandecer los elementos monárquicos y aristocráticos de nuestra organización política.

Algún tiempo antes del comienzo del siglo XIX, fue cuando se estableció, para una buena parte de los Ministros de Gabinete, la costumbre de tomar asiento en la

Cámara de los Comunes. Hasta entonces (1), desde la restauración cuando

menos, el poder político de los Lores era predominante sobre la Corona y sobre el pueblo—supremacía que, por otra parte, continuó existiendo hasta el momento en que se dió el primer *Reform bill*;—durante ese período, los miembros de la Cámara de los Lores habían dado prueba, respecto de los Comunes, de una superioridad evidente, tanto por su educación, el refinamiento de sus maneras, sus sentimientos liberales y su sabiduría política, como por la posesión del poder político.

No podemos indicar de manera precisa cuando por primera vez fue permitido á los Consejeros privados tomar asiento en la Cámara de los Comunes. En 1614 se declaró en el curso de un debate en la Cámara que «antiguamente» ningún «Consejero privado, ningún perso-

(1) Esta conclusión de M. Todd, es difícilmente admisible para los historiadores. Todos los más grandes Ministros de aquel período—Somers, Godolphin, Carlos Montagu, Harley, Walpole, los dos Pitt, Canning—han empezado su vida como *Commoners*, y hasta como hijos de *Commoners*.—(S. Walpole.)

naje que llevara la librea del Rey», fue «elegido jamás»

Los Consejeros privados en la Cámara de los Comunes. para aquella Asamblea. Pero bajo el reinado de Eduardo VI y de sus reales hermanas (1547-1603), se hace mención de

Consejeros privados y de grandes Oficiales de Estado que tienen asiento en la Cámara de los Comunes. En 1614, cuando se observó que varios Consejeros privados habían obtenido asientos, nadie pareció deseoso de excluirlos.

Cuando eran nombrados miembros de la Cámara baja para cargos del Estado ó funciones retribuidas de la Corona, se tenía costumbre, antes de la revolución de 1688, de dejarles en la pacífica posesión de su asiento; no había excepción más que si la naturaleza de su cargo exigía de ellos una residencia continua en el extranjero, en Irlanda ó en las colonias; ó también, si formaban parte, como miembros activos ú oyentes de la Cámara de los Lores, en el cual caso estaban los Jueces y los Oficiales de la Corona. Así, en 1575, se declaró por la Cámara de los Comunes que los miembros «en servicio de Embajada», no deben en modo alguno ser desposeídos de su asiento, y que no se nombrará quienes los reemplacen mientras dura su servicio.

En 1606, el *Speaker* informó á la Cámara de que había recibido del Lord Canciller una carta avisándole que desde la legislatura anterior Su Majestad había nombrado á ciertos miembros de la Cámara para servicios especiales, á saber: á uno, como primer Barón del Exchequer en Irlanda; á otro, como Tesorero de la Guerra en Irlanda; á otros, como Embajadores en Francia y en España, y á otro, además, como Attorney general, y que deseaba «saber si la voluntad de la Cámara era que aquellos miembros conservaran sus asientos ó que fuesen reemplazados».

El asunto se pasó á un comité de los privilegios, encargado de examinar, al mismo tiempo, el caso de dos de aquellos miembros, nombrado el uno Maestre de la Artillería en Irlanda y enviado el otro á una Embajada extranjera. Con el dictamen de este comité, los puestos del primer Barón, del Tesorero y del Maestre de la Artillería en Irlanda, que se reputaba tenían sus funciones vitalicias, fueron declarados vacantes y se hicieron nuevas convocatorias; por el contrario, los Embajadores fueron autorizados para conservar sus asientos. El caso del Attorney general suscitó divergencias de opinión; finalmente, la Cámara evitó tomar una decisión directa, rehusando permitir que la dificultad se plantease en forma de proposición. En 1609 se ordenó una nueva elección en el caso de un miembro nombrado Gobernador de una colonia de América.

En lo que concierne á los miembros nombrados jueces en los Tribunales de justicia en Inglaterra, se suscitó, en 1604, la cuestión de saber si esas personas debían tener puesto en la alta Cámara ó funcionar en los Tribunales, mientras durase abierto el Parlamento. Ninguna resolución se tomó entonces por la Cámara (1). En 1605 se decidió, con arreglo á un dictamen del comité de los privilegios, que dos miembros de la Cámara de los Comunes que formaban parte en calidad de jueces oidores de la alta Cámara, no serían considerados como dimisionarios.

En 1620 se hizo una moción con el fin de ordenar una nueva elección para el reemplazo de un miembro nombrado *Chief Justice* en el Banco del Rey; pero la decisión tomada con tal motivo no está consignada en los

(1) Thorp, Barón del Exchequer, era *Speaker* de la Cámara de los Comunes.

registros. En 1649 se resolvió que los diversos jueces del Banco superior, de los *Common Pleas* y del Exchequer público, que han aceptado ó aceptaren ocupar esos puestos, serán dispensados de asistir á las sesiones de esta Cámara durante todo el tiempo que conserven sus funciones. Sin embargo, en estas hipótesis no se da la orden de expedir un *writ* para nuevas elecciones. Sólo después de la restauración de Carlos II es cuando vemos expresamente establecida la regla de que deben efectuarse nuevas elecciones en el caso de ser nombrados jueces en el Banco, en Inglaterra, miembros de la Cámara de los Comunes.

Los ejemplos que preceden, y que se encuentran referidos en el *Diario* de la Cámara de los Comunes, son anteriores á 1694; en esa época se votó el primer *Act* del Parlamento prescribiendo la publicación de nuevos *writs* de convocación de electores, en el caso de nombramiento de miembros de la Cámara de los Comunes para cargos de la Corona.

El caso del Attorney general que el Rey recomendó especialmente á la atención de la Cámara, era particular. Era, en efecto, uno de aquellos funcionarios que, al comienzo de cada Parlamento, eran convocados por *writ*, bajo el gran sello, para formar parte como Oidor y Consejero de la Cámara de los Loes. En esa ocasión, sin embargo, la Cámara se negó á decidir la cuestión en un sentido ó en otro; el Attorney general se arriesgó á ocupar su asiento «por connivencia» (1). Pero en 1614, después que se hubo encargado un comité de buscar los precedentes, se resolvió

(1) Por lo que toca á la descalificación «de los hombres de ley que entendían de los negocios en los Tribunales del Rey» para sentarse en el Parlamento, hay en ello una prohibición inconstitucional.

que «el señor Attorney general Bacon (el famoso Sir Francis Bacon que, antes de ser elegido había recibido su nombramiento) quedaría en la Cámara durante aquel Parlamento, pero que en el porvenir ningún Attorney general podría ya sentarse en la Cámara baja.» En los debates que se efectuaron con este motivo, se mostró que hasta entonces «ningún Attorney general había sido nunca elegido.» En 1620, en 1625 y también en 1640, la decisión que excluía de la Cámara al Attorney general fue estrictamente aplicada; se hacían nuevas elecciones cuantas veces eran nombrados miembros de la Cámara para aquellas funciones. En 1661, á instancia de la Cámara de los Comunes, la Cámara de los Loes concedió al Attorney general la autorización de marchar á la Cámara de los Comunes para dar allí informes «sobre asuntos que interesaban á Su Majestad». Sir Heneage Finch, más tarde Lord Nottingham, fue uno de aquellos en cuyo favor se hizo excepción á la regla de exclusión. Siendo miembro de la Cámara de los Comunes, fue promovido en 1670, de las funciones de *Solicitor general*, á las de Attorney general; obtuvo, sin debate, la facultad de conservar su asiento. Desde entonces, ese funcionario ha sido habitualmente uno de los miembros más eminentes y más importantes de la Cámara baja.

El *Solicitor general* fue más afortunado. Dos veces, en 1566 y en 1580, fue «declarado que formaba parte de la Cámara», no obstante el puesto que tenía; fue inducido á dejar la Cámara de los Loes, á donde había sido llamado como «asistente», y á sentarse en la Cámara baja. Ninguna dificultad se

mal, basada sobre una orden del año 46 del reinado de Eduardo III, que declara que esas personas «no serán aceptadas ni elegidas caballeros de condado.»

suscitó jamás sobre su elegibilidad para la Cámara de los Comunes.

Gradualmente, bajo la dinastía de los Tudor, vemos á los principales Ministros de Estado sentarse en el Parlamento y comenzar á ser empleados, en cierta medida,

Los Ministros en el Parlamento bajo la dinastía de los Tudor. como voceros de la Corona para hacer conocer la voluntad del Soberano á sus fieles Comunes. Estos últimos también se aprovecharon en aquella época de la presencia en medio de ellos de ciertos funcionarios de la Corona para transmitir la expresión de sus deseos particulares.

Así, en el *Diario de los Comunes* vemos relatado un hecho curioso que pasó en el reinado de la Reina María, y que muestra bien cuál era la posición de los Ministros frente al Parlamento:

El 7 de Noviembre de 1558, Su Majestad hizo venir al *Speaker* de la Cámara de los Comunes y le encargó que expusiera á la Cámara las malas condiciones en que se encontraba la nación por consecuencia de la guerra con la Francia; no obstante, los Comunes estaban tan descontentos, que no otorgaron subsidios. Entonces, el 14 de Noviembre, el Lord Tesorero, el Lord Canciller y varios otros Pares se presentaron en la Cámara de los Comunes, se sentaron allí, «en el puesto de los Consejeros privados»; demostraron la necesidad de votar subsidios para defender la nación contra los franceses y los escoceses, y después se retiraron. Después de ello, los Comunes abrieron inmediatamente los debates sobre la cuestión así recomendada á su atención por el Lord Canciller (que era el que llevó la palabra de los Lores). Aquel día y los dos siguientes se pasaron sin que pudiera llegar á tomarse una decisión. El 17 de Noviembre sobrevino la muerte de la Reina, que terminó bruscamente las sesiones.

Bajo los reinados de Eduardo VI y de la Reina Isabel, se ha dicho que los miembros del Consejo privado que se sentaban en la «Cámara baja» servían, de ordinario, para comunicar al Rey los deseos de la Cámara; y el *Diario* de la Cámara cita á ciertos Oficiales de Estado, como el Tesorero de la casa real, el Interventor de la casa real y el Secretario de Estado, que tenían asiento en la Cámara de los Comunes y estaban encargados de la transmisión de los mensajes entre el Soberano y esta Cámara. También se ha dicho que todos los miembros del Consejo privado de la Reina Isabel que poseían un asiento en la Cámara de los Comunes, se reunieron para oponerse á una moción que tendía á que se diese libertad á algunos miembros de la Cámara aprisionados por orden de la Reina: «Como Su Majestad—dijeron—había hecho detener á esas personas por motivos que conocía perfectamente, no parecía dudoso que como medida de gracia los soltaría pronto y por su propio impulso.»

Bajo el reinado de Jacobo I, el Canciller del Exchequer, el Secretario de Estado y el Canciller del ducado de Lancaster ocuparon, según parece, asientos en la Cámara de los Comunes, y fueron encargados de transmitir los mensajes y otras comunicaciones sobre los asuntos del Parlamento entre la Cámara y Su Majestad.

Pero, al lado de esos altos funcionarios, muchos otros, de un orden inferior, llegaron también á hacerse elegir para la Cámara de los Comunes; ellos unieron sus fuerzas para sostener los intereses de la Corona contra los del Parlamento.

Uno de ellos, antiguo miembro del Parlamento de Carlos I, lo atestigua en estos términos: «Fue mi suerte tener asiento aquí, durante cierto tiempo, en el Parla-

mento Largo; observé que todos los que percibían pensiones, y la mayor parte de los que desempeñaban cargos votaban todos del mismo lado, eran en cierto modo dirigidos por un gran funcionario, y obraban exactamente como si su misión, en aquella Cámara, hubiera consistido en velar sobre sus pensiones y sobre sus empleos, y no en hacer leyes para el bien de los que les habían enviado á sus asientos. Dejo al lector apreciar si aquellos personajes podían ser útiles sostenes para el Gobierno, procurando una inteligencia favorable entre el Rey y su pueblo, ó por el contrario, si no era muy peligroso impulsaran al Poder arbitrario y al Papismo. Por

Tentativas hechas para excluir de la Cámara á los funcionarios.

eso, una de las primeras medidas del partido republicano, cuando llegó á ser omnipotente en el Parlamento Largo, fue votar en 1644 *el self denying ordinance*; se estipulaba en él «que durante todo el tiempo de aquella guerra (entre el Rey y el Parlamento), ningún miembro de una ú otra Cámara debería poseer ó ejercer ningún cargo ó mando civil ó militar.»

Después de la restauración de la Monarquía, se presentó y leyó dos veces un *bill*, en 1675: tenía por objeto impedir á los miembros de la Cámara de los Comunes aceptar todo cargo público; pero en el escrutinio fue rechazado. En 1679, se preparó un *bill*, prescribiendo que en el caso de que un miembro de aquella Cámara fuese llamado por el Rey á un cargo cualquiera ó á un empleo retribuído, se expediría inmediatamente para su reemplazo un *writ* de convocación de electores. Sin embargo, el *bill* no llegó nunca á ser presentado.

En fin, el 30 de Diciembre de 1680, en el año treinta y dos del reinado de Carlos II, la Cámara de los Comunes votó sin oposición, *nemine contradicente*, la siguiente resolución: ningún miembro de esta Cámara deberá

aceptar cargo ó funciones retribuidas de la Corona sin la autorización de la Cámara; no deberá siquiera aceptar la promesa, en tanto que sea miembro de la Cámara, so pena de expulsión de esta Asamblea. Esa resolución, sin embargo, no puede ser considerada más que como una manifestación de opinión, como el indicio de un cambio naciente del espíritu público, en lo que concierne á la pureza y la libertad de acción del Parlamento.

La Cámara de los Comunes no era constitucionalmente competente, por su sola moción y sin el concurso de las ramas coordinadas de la legislatura, para crear una incapacidad de tomar asiento en el Parlamento, cuando ninguna incapacidad existía antes; no podía tampoco excluir de su seno á un miembro que había sido regularmente enviado para representar á una ciudad ó una villa. Por esto no hay que extrañarse si la Cámara de los Comunes no intentó aplicar su resolución, y si el mal que se proponía desarraigar continuó como en el pasado. Este mismo estado de cosas duró hasta el día en que disposiciones legislativas lo modificaron poco á poco. Vamos ahora á dirigir nuestra atención sobre estas disposiciones.

Quando la restauración de la Monarquía, Carlos II y sus consejeros vieron claramente la necesidad de establecer entre el Gobierno ejecutivo y las Cámaras del Parlamento una inteligencia mejor que la que había reinado hasta allí. El Rey decidió, pues, que sus principales Ministros, el Lord Canciller Hyde «y algunos otros (muy probablemente figurarían entre ellos los miembros del Comité de Negocios Extranjeros, que había comenzado á obrar como Consejo de Gabinete) tuvieran frecuentes consultas con los miembros del Parlamento más capaces y deseosos de servirle,

y se concertaran con ellos sobre las vías y medios por los que los debates en el seno de las Cámaras pudieran ser llevados con la mayor celeridad y con el mejor éxito».

Este artificio grosero sugirió probablemente á Sir William Temple la idea de introducir en el Consejo privado, que algunos años más tarde intentó reorganizar y que no tuvo más que una duración efímera, cierto número de «miembros no funcionarios» tomados en las dos Cámaras. Esta ingeniosa tentativa para poner al Gobierno real de acuerdo con el poder creciente del Parlamento no tuvo ningún resultado.

Sólo es á la formación por Guillermo III de su primer Ministerio parlamentario cuando encontramos en la historia constitucional de Inglaterra el ejemplo de una acogida cordial hecha por la Cámara á los Ministros de la Corona, que venían á representar á ésta y á asegurar ante la Asamblea la responsabilidad de los grandes intereses de la nación. Hasta entonces, en efecto, los Ministros del Rey habían, sí, podido ocupar asientos en el Parlamento; pero no había habido Ministerio homogéneo. Según la expresión de Macaulay, «bajo los Plantagenet, los Tudor y los Estuardos, había habido Ministros, pero no Ministerio. Los servidores de la Corona no estaban, como hoy, ligados entre sí por un leal compromiso. No estaban obligados á tener la misma opinión, aun sobre las cuestiones de la más grave importancia. Con frecuencia, sus sentimientos políticos y aun personales eran hostiles los unos á los otros, y no ocultaban esa hostilidad.

Una era más feliz iba á empezar. El prudente Guillermo comprendió, en efecto, de qué importancia era, para todo lo que tocaba á la política general del Gobierno, la unidad de miras entre los principales Conseje-

ros de la Corona, y también cuán necesaria era una inteligencia cordial entre sus Consejeros y el Parlamento.

No obstante, al principio no parece haber tenido el Rey una idea muy clara de la extensión legal de la responsabilidad ministerial ó de la posición que sus Ministros debían ocupar frente á las Cámaras. El curso natural de los acontecimientos trajo poco á poco la solución de esas cuestiones difíciles, y contribuyó á dar al proyecto del Rey consecuencias más importantes y más felices que las que había podido prever él mismo. De la unión armónica de los Ministros de la Corona con el Cuerpo legislativo, se podía razonablemente esperar la sabiduría y la unanimidad en el Consejo, la fuerza en la acción y una inteligencia cordial entre el Soberano y el Parlamento. Estos benéficos resultados no han faltado jamás cuando los Ministros han sido bastante fuertes para establecer una política clara y suficientemente populares para imponer su política á la consideración benévola del Parlamento.

Pero no hay que imaginar que un cambio tan importante en el sistema político de Inglaterra se operó de repente. Sólo varios años después de su advenimiento al trono, empezó Guillermo III á formar un Ministerio regular. Sus primeros Gabinetes no estaban compuestos con arreglo á un principio de unidad, y los miembros

Sus primeros Gabinetes. que de ellos formaban parte no estaban siquiera obligados á ponerse de acuerdo sobre las cuestiones de la más alta gravedad. El Ministerio era, en realidad, un Gobierno por departamentos separados é independientes, que no reconocían ningún lazo de unión, á no ser la autoridad del Soberano, su común jefe y señor. En cada una de las Administraciones que se sucedían en el Poder, los whigs y los tories

estaban mezclados en variadas proporciones. Por ese medio esperaba el Rey asegurar su propio ascendiente y conciliar á las facciones rivales en el Estado.

Es evidente que un Ministerio así constituído, no era capaz de imponer respeto al Parlamento ni de ejercer una fiscalización suficiente sobre sus deliberaciones. Pero como el poder del Parlamento, y especialmente de la Cámara de los Comunes, aumentaba sin cesar, y su actitud frente al Gobierno se hacía cada vez más hostil, el Rey se decidió á intentar el experimento, que consistía en sustituir la Administración por un partido á la dirección de los asuntos públicos por individuos, y á confiar los cargos más importantes del Gobierno á los jefes del partido whig que, en aquel momento, tenía la mayoría de la Cámara de los Comunes. Pero en la tentativa hecha para realizar esta feliz idea, que puede ser justamente considerada como el origen del Gobierno parlamentario, se presentó una dificultad que, un momento, puso en peligro y amenazó reducir á la nada los designios del Rey.

El mal que resultaba de la presencia de los funcionarios en la Cámara de los Comunes se había agravado

Funcionarios en la Cámara de los Comunes. hasta el punto de que, como lo hemos visto anteriormente, había sido decidido por unanimidad, una decena de años antes de

que el Rey hubiese pensado en la formación de un Ministerio parlamentario, que ningún miembro de la Cámara podría, sin el consentimiento expreso de la Cámara misma, aceptar un cargo ó una plaza retribuída por la Corona, sin incurrir en la exclusión. Sin embargo, esa decisión no había sido seguida de efecto, y desde que se había tomado, continuaba la Cámara, como en lo pasado, encerrando en su seno un gran número de funcionarios de todas clases, desde los grandes Oficiales de

Estado hasta los simples titulares de sinecuras y otros cargos dependientes de la corte.

Una tentativa, más constitucional que lo había sido la adopción de una simple resolución de la Cámara de los Comunes, se hizo en 1692 para remediar ese gran abuso. Se presentó un *bill* «sobre la libertad y la independencia del Parlamento». El objeto á que se tendía era hacer incapaces de sentarse en la Cámara baja á los titulares de empleos que dependían de la Corona. El *bill* pasó rápidamente en la Cámara de los Comunes y sin que allí hubiese lugar á ninguna división, á ningún trámite moratorio del procedimiento parlamentario; pero fue rechazado por la Cámara de los Lores.

En 1693 los Comunes votaron otro *bill*, conteniendo en substancia las mismas medidas que el precedente; fue aceptado por los Lores con la restricción importante de que todos los funcionarios, cuyos asientos quedaran vacantes por aplicación de ese *Act*, podrían «en lo sucesivo ser reelegidos para formar parte del mismo Parlamento». Los Comunes aceptaron esta enmienda; pero el Rey, que consideraba todas esas medidas como una usurpación á su prerrogativa, rehusó otorgar el consentimiento real (1).

Sin embargo, el mismo año se puso un remedio parcial á ese mal terrible, gracias á la adopción de una resolución adjunta al *bill of Supply* (subsidios) otorgando ciertos impuestos de sisas: «en el pervenir, ningún miembro de la Cámara de los Comunes deberá ser empleado, directa ó indirectamente, en el arriendo, en la percepción ó en la administración de los impuestos que se per-

(1) Los Comunes se arriesgaron á dirigir á Su Majestad serias representaciones contra ese ejercicio de la prerrogativa real, pero no condujeron á ningún resultado.

ciban en virtud de este *bill*, ni de cualquier otro auxilio que sea otorgado á Sus Majestades; excepción hecha, sin embargo, de los Comisarios actuales de la Tesorería y de los Oficiales y Comisarios encargados de administrar las Aduanas y las sisas».

Esta resolución fue añadida al *bill* y llegó á ser una ley. Es notable, por ser la primera prohibición legal, impidiendo á los funcionarios sentarse y votar en la Cámara de los Comunes. El principio así introducido, fue más tarde aplicado y extendido por *Acts* análogos, votados en este reinado; y sus cláusulas fueron estrictamente llevadas á ejecución por la exclusión de la Cámara de los Comunes de los miembros que las habían transgredido.

Pero estos *Acts* miraban á casos demasiado limitados para poder adaptarse á circunstancias imprevistas. Así encontramos nuevos *bills* sobre los funcionarios (*Place bills*, que tienen el mismo sentido general que el de 1692 antes mencionado), sometidos á la Cámara de los Comunes en 1694, 1698, 1699, 1704, 1705, 1709, 1710, 1711 y 1713. Esas medidas, sin embargo, tenían un carácter demasiado intransigente para ser acogidas favorablemente por el Parlamento; fueron invariablemente rechazadas, las más veces por la misma Cámara de los Comunes.

Finalmente, la mayoría de la Cámara de los Comunes esperó poder desembarazarse al fin de la presencia de todos los que estaban bajo la dependencia de la Corona, ya fuesen Ministros de Estado ó pequeños funcionarios. En el año 1700, en efecto, cuando se examinó el

La exclusión pre-
via de todos los
funcionarios.

Act de revisión del *bill of Rights* (*the Act Amendatory of the bill of Rights*) y se trató de regular la sucesión al trono á favor de la Princesa Sofía de Hannover y de sus herederos pro-

testantes, los Comunes insistieron para la inserción en el *bill*, de una cláusula que pensaban debía llevar una seguridad adicional á la libertad de los súbditos: «ninguna persona que tenga un cargo ó una plaza retribuída que dependa del Rey, ó que reciba una pensión de la Corona, podrá tomar asiento en la Cámara de los Comunes.» Esta cláusula no debía entrar en vigor más que al advenimiento de la casa de Hannover; ahora, este acontecimiento no se efectuó antes del año 1714. En este intervalo, el Rey había formado un Ministerio compuesto de personajes que tenían asiento en una ú otra Cámara del Parlamento. Por otra parte, la nación había comenzado á apreciar las ventajas que resultaban de la introducción en la legislatura de Ministros de Gabinete, encargados de explicar y de defender las medidas políticas del Gobierno ejecutivo. Así, cuando llegó la época en que aquella cláusula malhadada iba á entrar en vigor, el Parlamento estaba dispuesto para sustituir á ella una medida más sabia y más moderada.

La noción exacta de las ventajas que traía la admisión á las Asambleas legislativas de los principales Ministros de la Corona, no forzó menos á la Cámara de los Comunes para distinguir los funcionarios ejecutivos, cuya presencia en el Parlamento era necesaria para el funcionamiento armonioso y eficaz de la máquina gubernamental, y de otra parte, los demás funcionarios que no servían más que para engrosar las filas de los defensores del Ministerio y ahogar la voz de la opinión pública, de que los miembros de la Cámara deben ser los verdaderos representantes.

Algunos años de experiencia bastaron para estable-

Sabias prescripciones del *statute* de la Reina Ana.

cer un justo medio; aprovechando una feliz ocasión que se presentó en el reinado de la Reina Ana, antes de la época fija-

da para su entrada en vigor, se revisó el artículo criticable del *Act of Settlement*. El Parlamento mantuvo el principio restrictivo, al mismo tiempo que modificaba lo que de excesivo tenían sus disposiciones precedentes.

El nuevo *Act* votado en 1707, fijó por primera vez dos principios de una extrema importancia que, desde entonces, han traído una muy importante garantía contra la influencia abusiva de la Corona del hecho de la presencia de los funcionarios en la Cámara de los Comunes. En primer lugar, todo miembro de esta Cámara que acepte un cargo retribuido de la Corona, á no ser un ascenso jerárquico en el Ejército, perderá por eso mismo su asiento en la Cámara, pero podrá ser reelegido, á menos, sin embargo (y es el segundo principio), de que el cargo en cuestión sea uno de los que han sido creados desde el 25 de Octubre de 1705, ó á menos que haya sido declarado incompatible con un asiento en el Parlamento.

El *statute* de la Reina Ana, aunque contuviese los progresos del mal, dejaba todavía, sin embargo, mucho que hacer antes de que la Cámara de los Comunes quedase completamente desembarazada de todos los funcionarios, cuyos servicios no eran indispensables al Gobierno parlamentario. Sin duda bajo este régimen y el precedente, algunas clases de funcionarios habían sido formalmente declaradas inelegibles por una disposición especial de la ley; no obstante, el número de los antiguos cargos que eran compatibles todavía con un asiento en la Cámara de los Comunes, continuaba siendo excesivo.

El primer Parlamento de Jorge I contaba 271 miembros que poseían cargos ó pensiones; era casi la mitad de los miembros de la Cámara de los Comunes. En el primer Parlamento de Jorge II se contaban 257. Así, los reformados-

Ley posterior
contra los funcio-
narios.

res de entonces tuvieron que renovar sus esfuerzos para purgar á la Cámara de funcionarios inútiles, cuya presencia en el Parlamento daba á la Corona el medio de ejercer una influencia abusiva. Se presentaron *Place Bills* cada año; pero la influencia de la corte era demasiado grande para permitir su buen éxito, y sólo en 1742 (el año de la caída del Ministerio Walpole) se votó un *Act*, decretando la exclusión de la Cámara de los Comunes de un gran número de funcionarios subalternos.

Ulteriores reformas se hicieron aún en ese mismo sentido por diferentes *statutes* dados en el reinado de Jorge III; tanto, que en el primer Parlamento de Jorge IV había solamente 89 funcionarios, sin comprender los oficiales del Ejército ó de la Armada. Desde entonces, el número de los funcionarios con asiento en la Cámara de los Comunes ha sido aún reducido por la abolición y la reunión de cargos. En 1833 no quedaban más que los miembros que gozaban de cargos civiles ó pensiones, no comprendidos 83 oficiales de tierra ó de mar. En 1847, el número total de los cargos retribuidos ocupados por miembros de la Cámara de los Comunes se declaró que se elevaba á 46, y en 1867 á 43 solamente, sin comprender ciertos cargos de la casa real ocasionalmente conferidos á miembros del Parlamento y compatibles con un asiento en los Comunes, á condición de que los funcionarios hubieran sido reelegidos después de su aceptación.

Como los principales cargos del Ministerio no son «nuevos cargos», en el sentido del *statute* de la Reina

Los Ministros admitidos por la ley en la Cámara de los Comunes.

Ana, y la mayor parte existían largo tiempo antes de aquella disposición, sus titulares no están sujetos á exclusión.

Pero cuantas veces las necesidades del Estado han hecho

precisa la creación de nuevos cargos ministeriales, por ejemplo, en nuestros días, los nuevos Secretarios de Estado para las Indias y para la Guerra, ha habido que obtener el consentimiento del Parlamento para la admisión de los nuevos funcionarios en la Cámara de los Comunes. Esta autorización ha sido dada, en cada caso, por un *statute* que hacía al funcionario elegible para la Cámara de los Comunes, pero no lo dispensaba, cuando era nombrado por primera vez para este cargo, de la obligación de la reelección. Al imponer á cada miembro que acepte un cargo que no traiga descalificación, la obligación de volverse á presentar ante sus electores para obtener de nuevo sus sufragios en su nueva posición de Ministro de la Corona, se creaba una garantía nueva contra la influencia abusiva del Soberano en los nombramientos para los empleos públicos.

En nuestros días, gracias á la disminución evidente de esta influencia, la necesidad de esa cláusula se ha hecho menos grande. Es cierto que acarrea mucho retraso y confusión en las combinaciones ministeriales, sin parecer procurar ventajas equivalentes. Pero hasta aquí el Parlamento ha rehusado apoyar las frecuentes tentativas que se han hecho para obtener la supresión de esa restricción, y sin embargo, hombres de Estado de la más alta autoridad sostenían la reforma propuesta.

Con su sagacidad ordinaria, Hallam indica las consecuencias desastrosas que habrían ciertamente resultado de la exclusión del Parlamento de los Consejeros de

Ventajas que resultan de la presencia de los Ministros en el Parlamento. la Corona, y las inmensas ventajas que resultan de sus relaciones inmediatas con esta Asamblea. El solo medio que tiene un Ministerio de buen éxito, es tener la aprobación del Parlamento. La publicidad, que se une naturalmente á todos los actos del Gobierno por consecuencia de la pre-

sencia de los Ministros en el Parlamento, ante el cual deben explicar ó defender la marcha de los asuntos públicos en el exterior y en el interior, es de una inmensa ventaja para el país. «El pulso de Europa late según el tono de nuestro Parlamento; los designios de nuestros Reyes son allí descubiertos, y por esa especie de sanción previa, que es uso obtener, vienen á ser en cierto modo las resoluciones de un Senado; y nosotros tenemos el orgullo personal, la dignidad que corresponden á los republicanos con la estabilidad y la tranquilidad, que se reputa resultan más particularmente de la supremacía de una sola persona.»

La presencia en el Parlamento de los Ministros de Gabinete ha contribuído ampliamente además á aumentar la importancia que va justamente unida á la posesión de un asiento en la legislatura. Excluídos de esas funciones, los miembros del Parlamento vendrían á ser simplemente los miembros de una «Asamblea deliberante, puesta al lado de una Asamblea ejecutiva»; y no es esa una posición suficiente para recompensar una noble ambición ó para estimular el celo y el amor del bien público. «Un hombre superior no se cuidaría de ocupar tal puesto y haría muy poca cosa si lo ocupaba.»

Tales son algunas de las ventajas que resultan de la introducción regular de los principales servidores de la Corona en las dos Cámaras del Parlamento. Los funcionarios públicos á quienes está concedido ese privilegio, no son sólo los Ministros del Gabinete, sino también otros diversos funcionarios que, aunque no formando parte del Gabinete, están puestos al frente de ciertos departamentos del Estado, ó sirven como Secretarios políticos en ciertas funciones que deben estar especialmente representadas en el Parlamento.

Pero hay otros cargos subalternos del Gobierno que

están justamente excluidos de la arena de las luchas políticas. El resultado buscado con esta exclusión es, naturalmente, no hacer depender la duración de su mantenimiento en funciones más que de su buena conducta.

Exclusión de los funcionarios permanentes.

Los funcionarios permanentes de la Corona constituyen para el Estado un precioso conjunto de servidores que no cambian, en tanto que los Gabinetes se suceden unos á otros; ellos instruyen en sus deberes á los Ministros que llegan al Poder, y se hacen punto de honor el dar siempre informaciones seguras, opiniones sinceras y un concurso vigilante, á los que por cierto tiempo son sus superiores. A la experiencia, á la habilidad y á la fidelidad de esa clase de funcionarios debe atribuirse la facilidad y la seguridad con que la dirección de los negocios ha sido transferida muchas veces, aun en nuestro tiempo, de los tories á los whigs, y de los whigs á los tories.

Al relatar las circunstancias en que por primera vez obtuvieron los Ministros el derecho legal de tomar asiento en el Parlamento, nos hemos anticipado un poco en el orden de los acontecimientos; debemos ahora volver á la historia del Gabinete durante el reinado de Guillermo III.

En 1693 fue cuando el Rey empezó á hacer en el Consejo de Gabinete el importante cambio que es el punto de partida de una era nueva en la historia de la Monarquía inglesa. Por los Consejos de Sunderland se decidió el Rey á salir de la neutralidad que observaba respecto á los partidos rivales, y á confiar el Ministerio á los whigs, que estaban entonces en mayoría en el Parlamento.

Reinado de Guillermo III.

Largas negociaciones fueron necesarias antes de que

se pudiera concluir aquel arreglo; y sólo al año siguiente pudo ser constituido el nuevo Ministerio formado sobre la base los partidos políticos. Pero aunque el Gabinete estuviera principalmente compuesto de whigs, no lo estaba por modo exclusivo de miembros pertenecientes á este partido. El Rey, que era prudente, procuraba siempre repartir sus favores entre las fracciones rivales, y se pasaron dos años antes de que el último tory fuera separado de la mesa del Consejo y se constituyera un Ministerio puramente whig.

Habiendo conseguido al fin tomar posesión exclusiva de los Consejos del Rey, los whigs trabajaban para instituir y mantener la disciplina en sus filas por frecuentes reuniones con sus amigos y sus apoyos en la Cámara de los Comunes. Algunas de estas juntas eran numerosas, otras más restringidas. Pero ellas fueron el origen de un sistema de organización de los partidos á que no se había recurrido nunca anteriormente, y que después ha sido adoptado y madurado por cada una de las dos fracciones influyentes de las dos Cámaras del Parlamento.

El primer Ministerio parlamentario del Rey Guillermo no fue de larga duración. Al principio había logrado maravillosamente conciliarse las buenas disposiciones de la Cámara de los Comunes; pero habiendo traído las elecciones generales grandes cambios en su composición, se advirtió bien pronto que la nueva Cámara no estaba en comunidad de opinión con el Ministerio existente.

Montague, que desempeñaba las importantes funciones de Primer Lord de la Tesorería y de Canciller del Exchequer, se hizo personalmente impopular, y fue violentamente atacado en el Parlamento por sus adversa-

rios. Conforme á nuestras teorías actuales de Gobierno, habría debido resignar sus funciones y dejar el puesto á los jefes de la oposición. De nuevo en libertad, los hombres que desagradaban tanto á la Cámara habrían podido, por una sabia política, conseguir captarse otra vez sus favores, y antes de mucho tiempo hubieran podido ser vueltos á llamar al Poder.

Pero la experiencia de cinco generaciones no había enseñado aún este modo de obrar á los políticos del siglo diez y siete. El espíritu público conservaba aún las nociones de que estaba imbuido antes de la revolución. Somers mismo, el hombre más notable de su época bajo el punto de vista de la habilidad política, no encontraba extraño que un partido poseyera el Poder ejecutivo en tanto que otro predominaba en la legislatura. Por eso, desde el comienzo del año 1699 hasta las elecciones generales de 1705, la armonía que había existido temporalmente entre los servidores de la Corona y los representantes del pueblo cesó por completo.

Ninguna parte de la historia parlamentaria de Inglaterra es más triste ni más instructiva. Por falta de la intervención constitucional que traía la presencia de Ministros que poseyeran la confianza del Parlamento, se reprodujeron las escenas penosas de los primeros años de aquel reinado. La Cámara de los Comunes volvió á ser enteramente indomable; abusó de su poder gigantesco; se hizo injustamente caprichosa é insolente; desafió al Rey, á los Lores, á los Tribunales de derecho común y á los colegios electorales; violó los derechos garantidos por la gran Carta, y, finalmente, se hizo de tal modo odiosa, que el pueblo se felicitó de abrigarse bajo la protección del trono y de la aristocracia hereditaria contra la tiranía de la Asamblea que él mismo había elegido.

En realidad, el Rey, á pesar de toda su perspicacia, no había visto que el verdadero remedio á aquellos males se encontraba en la formación de un Ministerio enteramente nuevo que poseyera la confianza de aquella mayoría parlamentaria, que él había hallado tan intratable. Se contentó con hacer algunas modificaciones de poca importancia, y, con la mira de conciliarse la oposición, nombró á algunos tories. Pero esta combinación no tuvo éxito. Llegó á ser bien pronto evidente que el antiguo uso de confiar los principales cargos del Estado á hombres escogidos en los diversos partidos y recíprocamente hostiles ó, al menos, desunidos, no convenía en modo alguno al nuevo estado de cosas; y que, desde que los Comunes habían adquirido la posesión del Poder supremo, el solo medio de impedirles abusar de ella temerariamente y con violencia, era entregar el Gobierno á un Ministerio que gozara de su confianza.

En 1702 terminó Guillermo su tormentosa carrera y le sucedió la Reina Ana. La mayor parte de este reinado fue agitada por conflictos, más ó menos violentos, entre los whigs y los jacobistas, tanto en el interior como fuera del Parlamento.

Hasta entonces no existía todavía mejor sistema de Gobierno que el de un Ministerio compuesto de miembros que, aunque poseyendo asientos en el Parlamento, no estaban ni necesariamente unidos entre sí, ni en armonía con el partido predominante en la legislatura. Las lecciones de prudencia dadas por la experiencia del reinado precedente, no habían sido aún suficientemente apreciadas por los hombres del Estado. En consecuencia, los Ministros de la Reina fueron al principio incapaces de dirigir la legislatura. Pero bien pronto los brillantes éxitos de Marlborough en los Países Bajos durante las campañas de 1705 y de 1706 afirmaron al Gobier-

no y le devolvieron su supremacía. A partir de este momento, vemos producirse los cambios ordinarios en los Ministerios; cuando un partido llega á ser preponderante toma el Poder, para cederlo después á su rival.

En este reinado tan importante para la historia del Gobierno parlamentario (1), el hecho más importante es la derogación formal de las cláusulas inconsideradas del *Act of Settlement* relativas al Consejo privado y á la inelegibilidad de los funcionarios para el Parlamento. Esas cláusulas, si hubieran llegado alguna vez á ponerse en vigor, habrían atacado al desarrollo del Gobierno de Gabinete, y habrían hecho excluir de la Cámara de los Comunes á los Ministros de la Reina al mismo tiempo que á los demás funcionarios del Estado. Poco después, según lo hemos ya visto, se votó un nuevo *Place bill*; sancionaba expresamente la presencia de los Ministros en el Parlamento, consagrando así legislativamente el nuevo sistema constitucional y estableciéndolo sobre una base sólida é inatacable.

Durante este reinado, en 1711, en el curso de un debate en la Cámara de los Lores, fue declarado por la

Completamente reconocido de la responsabilidad ministerial. primera vez claramente que el Soberano no debe ser tenido por personalmente responsable de los actos del Gobierno, sino que, «según la Constitución fundamental de este Reino,

(1) M. Todd no da bastante importancia á ese pasaje de la historia del reinado de Ana. La transformación gradual del Ministerio Godolphin, pasando de la Administración de los tories á la de los whigs, es decir, de una Administración escogida por la Corona á una Administración que reflejaba las miras de la Cámara de los Comunes, es una prueba convincente de la transición que se efectuó del Gobierno por la prerrogativa al Gobierno parlamentario. — (Walpole.)

los Ministros son los responsables de todo»; y además, que no hay prerrogativa de la Corona que pueda estar exenta de la crítica y de los consejos del Parlamento.

Pero una vez reconocido el derecho de discutir libremente los actos del Ministerio, se experimentó al principio alguna dificultad para encontrar la expresión que debía emplearse en el Parlamento para designar á los Consejeros de la Corona. Así, en el caso mencionado antes, se suscitó una discusión para saber si era conveniente emplear el término «Consejo de Gabinete» en una exposición á la Reina. Esta expresión, por inadvertencia, había sido inserta en una moción formal; pero se la había criticado más tarde por el motivo de que era «una palabra desconocida en nuestro derecho». En el curso del debate, Lord Peterborough dijo en la Cámara que había pretendido definir al Consejo privado: una «Asamblea que se reputaba que conocía todas las cosas y no sabía nada»; y á los miembros del Gabinete: los «que creían que nadie sabía nada, excepto ellos mismos».

Mas medio siglo después de esa época, los excelentes tratados de Blackstone y De Lolme sobre la Constitución británica, están mudos sobre la existencia del Gabinete; y hasta ahora ningún escritor ha intentado describir el origen y los progresos de esa institución, ni de explicar en detalle su formación y sus funciones (1).

(1) Es también muy de notar que, en los escritos de los hombres de Estado que han creado la Constitución de los Estados Unidos, no se encuentra ninguna mención indicando que conocieran la posición ocupada entonces por el Gabinete inglés.