

Parlamento no decide más que una cuestión, la de saber cuál de dos partidos, ó de tres á lo más, proporcionará el personal del poder ejecutivo: en cuanto á la elección de personas queda al arbitrio del mismo partido. El sistema seguido en Inglaterra me parece el mejor posible. El Parlamento no nombra á ningún Ministro, pero la Corona elige al Jefe de la Administración de acuerdo con los deseos y las inclinaciones generales manifestadas por el Parlamento: después nombra á los demás Ministros á propuesta del Jefe, mientras que sobre cada Ministro pesa personalmente la responsabilidad de proveer los demás empleos de la Administración en personas idóneas.

En una República sería necesario otro mecanismo: pero cuanto más se aproximase al que en la práctica existe en Inglaterra desde tiempo inmemorial, tantas más probabilidades tendría de funcionar. Es preciso, ó que el Jefe supremo del poder ejecutivo sea elegido por influencias independientes del Cuerpo representativo, como sucede en la República americana, ó que el Parlamento se limite á nombrar al primer Ministro, haciéndole responsable de la elección de sus colegas y subalternos.

Estoy plenamente convencido de que estas

consideraciones obtendrán el asentimiento general, al menos en teoría: pero en la práctica es cada vez mayor la tendencia de los Cuerpos representativos á inmiscuirse en los detalles de la Administración. No se es el más fuerte sin experimentar una tentación creciente á abusar de la fuerza: es esta una ley general y uno de los peligros prácticos á que se halla expuesto el porvenir de los Gobiernos representativos.

Pero es igualmente cierto, aunque haya interés en no reconocerlo sino por grados y poco á poco, que las Asambleas numerosas son tan ineptas para la redacción directa de las leyes, como para el ejercicio de las funciones administrativas. Hacer leyes es una de las cosas que exigen, no sólo espíritus expertos y ejercitados, si que también formados en esta tarea, por medio de estudios prolijos y numerosos. Bastaría esta razón, aunque no existiesen otras, para que las leyes no pudiesen ser bien hechas sino por un Comité compuesto de pequeñísimo número de personas. Razón no menos concluyente es la de que cada cláusula de la ley exige ser redactada con la percepción más exacta y previsoras de su relación con las demás cláusulas, y que la ley, una vez completa, ha de fundirse y encuadrarse en el conjunto de las pre-

xistentes. Es imposible llenar estas condiciones en un grado cualquiera, cuando las leyes son votadas clausula por cláusula en una Asamblea compuesta de diversos elementos. La impropiedad de este modo de legislar llamaria la atencion de todos los espíritus, si nuestras leyes no fuesen ya, en cuanto á la forma é interpretacion, un caos tan grande, cuya confusion y contradiccion no parece posible que aumente poder alguno. Sin embargo, bajo este mismo régimen se deja sentir más á cada momento, por inconvenientes prácticos, la ineptitud completa de nuestro mecanismo legislativo para alcanzar el fin que se propone.

Sólo el tiempo invertido necesariamente en cumplimentar las formalidades á que los *bills* se hallan sujetos, hace cada vez ménos fácil que el Parlamento se ocupe en ninguno, como no se refiera á asuntos especiales y limitados. Que un *bill* haya sido preparado, que abarque en su conjunto un objeto cualquiera, (y es imposible estatuir convenientemente sobre nada sin tener presente el conjunto del objeto) el *bill* rodará de sesion en sesion, únicamente porque faltará tiempo material para examinarlo. Importa poco que el *bill* haya sido redactado sin premura por la autoridad más competente y provista,

además de toda clase de recursos é informaciones, ó que lo haya preparado una Comision *ad hoc*, encargada de este deber por su profundo conocimiento del asunto, y que haya pasado años enteros en el estudio y coordinacion de la materia de que se trata.... el *bill* no pasará, porque la Cámara de los Comunes no abandonará el precioso privilegio de darle mil vueltas con sus toscas manos.

De algun tiempo á esta parte se ha adoptado generalmente la costumbre de remitir los *bills* á un *Comité especial*, cuando han sido aceptados en principio en segunda lectura. Pero no se ha probado que se ahorre con ello mucho tiempo, porque cuando despues el Comité elegido entre toda la Asamblea pronuncia sobre el *bill*, las opiniones y preocupaciones privadas, hasta entonces dominadas por el saber, insisten en hallar acogida ante el tribunal de la ignorancia. Esta costumbre ha sido principalmente adoptada por la Cámara de Lores, cuyos miembros se preocupan ménos, tienen ménos deseos de mezclarse en todo y no manifiestan tan exagerado celo por la importancia de sus votos individuales como la Cámara electiva. Y ¡cómo pintar el estado en que sale de manos del Comité un *bill* de cláusulas

numerosas, cuando se logra que sea discutido en detalle! Se olvidan cláusulas esenciales: se insertan otras increíbles para ganar algún interés privado, ó por satisfacer los deseos de algún miembro importante que amenaza retardar la aprobación del *bill*: á instigación de algún pseudo-sábio que sólo tenía una noción superficial del asunto, se introducen artículos, cuyas consecuencias no fueron previstas por el momento ni por el autor del *bill*, ni por los que le dispensaron su apoyo, siendo necesario que en la sesión siguiente se presenten enmiendas para prevenir sus malos efectos. Es un mal inherente al sistema actual que la presentación y defensa de los *bills* estén rara vez á cargo de la persona que los concibe, y que por regla general no pertenece á la Asamblea. Entrégase la defensa del *bill* á algún Ministro ó á un miembro del Parlamento que, no habiéndolo preparado, necesita ser provisto por otro de todos sus argumentos, á excepcion de aquellos que son evidentes por sí mismos, que no conoce toda la fuerza de su causa, ni las razones más poderosas alegables en su apoyo, y cuya incapacidad para responder á objeciones imprevistas es absoluta. Puédese remediar este inconveniente, en lo que se refiere á los

bills del Gobierno, y se ha remediado en algunas Constituciones representativas, permitiendo al Gabinete estar representado en ambas Cámaras por personas dignas de su confianza, y que, teniendo el derecho de hablar, carezcan del de votar.

Si esa mayoría de la Cámara de los Comunes, mayoría hasta el presente considerable, que nunca desea proponer una enmienda ó pronunciar un discurso, no abandonase la dirección de todo á los que proponen y hablan: si se persuadiera de que para legislar se necesitan otras facultades que las de hablar fácilmente y obtener los votos de un cuerpo de comitentes, y que esas cualidades se encontrarían buscándolas, se reconocería inmediatamente que en materia de legislación, como de Administración, la única misión de que las Asambleas representativas son capaces, es, no la de hacer el trabajo por sí mismas, sino la de procurar que se haga, resolver á quien ha de ser confiado, y una vez hecho, concederle ó rehusarle la sanción nacional. Todo Gobierno que aspirase á un alto grado de civilización, debería contar entre sus elementos fundamentales, un Cuerpo cuyos miembros no excediesen en número á los de un Gabinete, con encargo especial de

confeccionar las leyes. Si se revisasen y refundiesen las leyes de nuestro país, como sin duda se hará dentro de poco, la Comisión *codificadora* que cumpliera esta tarea, debería subsistir como institución permanente, para velar por su obra, prevenir su decadencia é introducir en ella las modificaciones que con el tiempo se hiciesen necesarias. Nadie desearía que esta Comisión poseyese el poder de *dictar* leyes: representaría simplemente el elemento de la inteligencia, mientras al Parlamento le quedaba reservado el de la voluntad. Ninguna medida adquiriría fuerza de ley sin ser expresamente sancionada por el Parlamento, y éste ó la Cámara de los Lores tendrían la facultad, no sólo de desechar un *bill*, sino de devolverlo á la Comisión para que lo examinase de nuevo y perfeccionara. También podrían las Cámaras ejercer su iniciativa señalando á la Comisión algún objeto de ley. La Comisión debería naturalmente confeccionar todas las leyes pedidas por el país. La Comisión tendría que obedecer las proposiciones dadas de concierto por ámbas Cámaras para preparar un *bill* que se refiriese á algún asunto especial, á ménos que prefiriese presentar su dimisión. Sin embargo, una vez redactada la medida, el Parlamento no podría modificarla,

sino únicamente aprobar el *bill* ó desecharlo, ó bien, si lo rechazara en parte, devolverlo á la Comisión para que de nuevo lo examinase. La Comisión sería nombrada por la Corona, pero conservaría sus plazas durante un tiempo determinado (cinco años, por ejemplo), á ménos que ámbas Cámaras solicitaran su revocación, sea por mala conducta personal (como sucede con los jueces), sea por negarse á preparar un *bill*, ateniéndose á los deseos del Parlamento. Al espirar los cinco años, cesaría en sus funciones uno de los individuos, salvo fuese reelegido: y así se tendría un medio cómodo de desembarazarse de las personas que no se hubiesen mostrado á la altura de su cargo y de infundir en las venas del cuerpo una sangre nueva y más jóven.

La necesidad de semejante precaución se dejó sentir hasta en la democracia ateniense, donde, en la época de su mayor poder, la Eclésia popular aprobaba los *Pséphismes*, que, casi siempre, eran medidas de simple policía; pero en cuanto á las leyes propiamente dichas, no eran dictadas ó modificadas sino por un Cuerpo diferente y ménos numeroso llamado el *Nomothetæ*, que tenía también el deber de revisar el conjunto de las leyes y procurar que

éstas se conciliasen entre sí. En la Constitucion inglesa es muy difícil introducir métodos nuevos en el fondo y la forma; pero, comparativamente hablando, no es mucha su repugnancia á dictar nuevas medidas, siempre que se adapten á las formas y tradiciones existentes. Paréceme que podría encontrarse el modo de enriquecer la Constitucion con esta gran ventaja, por medio de la Cámara de los Lores y sus procedimientos. La creacion de una Comision para preparar los *bills* no seria en sí mayor novedad en la Constitucion que la oficina para la Administracion de la ley de pobres ó que la comision de cárceles. Podríase, en atencion á la gran importancia y dignidad del cargo, establecer como regla que toda persona nombrada miembro de la Comision legislativa seria par vitalicio, á ménos que no fuese destituido á peticion del Parlamento: es probable que entonces el mismo buen sentido y el mismo buen gusto que abandonan en la práctica las funciones judiciales de la pairia al cuidado exclusivo de los lores jurisconsultos, entregasen á los legisladores de profesion la tarea de hacer las leyes, exceptuando los casos en que se tratase de principios é intereses políticos. Es probable asimismo que los *bills* concebidos por la Cá-

mara alta fuesen preparados por estos mismos legisladores, que el Gobierno les confiase la redaccion de todas sus mociones, y que los individuos de la Cámara de los Comunes acabasen por encontrar mucho más cómodo y favorable al éxito de sus medidas un procedimiento, por el cual, en vez de estender un *bill* y someterlo directamente á la Cámara de los Comunes, obtuviesen permiso para presentarlo y vieran que era enseguida enviado á la Comision legislativa. Porque naturalmente la Cámara seria libre de dirigir á la Comision, para que la examinase, no sólo una materia, sino cualquier proposicion específica, ó bien un proyecto de *bill in extenso*, si un individuo se creyese capaz de preparar alguno que fuese digno de pasar á ella: sin duda alguna, la Cámara dirigiria á la Comision proyectos semejantes, aunque sólo fuese como materiales y á causa de las sugerencias útiles que pudiesen encerrar: mandaria igualmente á la Comision enmiendas ú objeciones propuestas por escrito por los miembros de la Asamblea, referentes á las medidas emanadas de los comitentes.

La facultad de modificar los *bills*, otorgada á un Comité elegido entre toda la Asamblea, no seria abolido formalmente, pero caeria en

desuso. No se abandonaria este derecho, pero se le guardaria en el arsenal, donde están ya el *veto* real, el derecho de rehusar subsidios y otros antiguos instrumentos de guerra política, á los cuales no se quiere renunciar, por temor á que cualquier día, en circunstancias extraordinarias, no se tenga nuevamente necesidad de ellos. Merced á este método, la legislacion adquiriria el lugar que le corresponde, como obra que exige gran habilidad, gran experiencia y estudios especiales, mientras que la nacion conservaria intacta la más importante de sus libertades, la de no ser gobernada sino por leyes que acepten sus representantes. Esta libertad tendria más valor aislada de los inconvenientes sérios, pero no insuperables que la acompañan, bajo la forma de un procedimiento legislativo torpemente combinado.

La verdadera mision de una Asamblea representativa no es gobernar, porque es radicalmente impropia para ello, sino vigilar é intervenir el Gobierno; poner á luz todos sus actos; exigir su exposicion y justificacion, cuando le parezca oportuno; condenarlos, si son censurables; arrojar de su puesto á los hombres que compongan el Gobierno, si abusan de su empleo ó lo llenan contrariamente á la voluntad

manifiesta de la nacion, y nombrar á sus sucesores, sea expresa, sea virtualmente. Hé aquí, sin duda, un poder bastante vasto y seguridades suficientes para la libertad de la nacion. Además, el Parlamento está investido de otra funcion que, por su importancia, no cede á la anterior; y es el ser á la vez un Comité de agravios y un Congreso de las opiniones para la nacion. El Parlamento es la arena donde, no sólo la opinion general del país, sino la de los diversos partidos en que se divide, y en lo posible, la de todos los individuos eminentes que encierra, puede producirse y provocar la discusion. Cada ciudadano está seguro de encontrar allí alguno que exponga su opinion, tan bien ó mejor que él pudiera hacerlo, y no simplemente á amigos y partidarios, si que tambien á adversarios políticos, con lo que sufrirá la prueba de la controversia. Allí todas las opiniones en minoría tienen la íntima satisfaccion de haber sido oidas y rechazadas, no por un capricho arbitrario, sino por razones reputadas superiores, y como tales estimadas por los representantes de la mayoría del país. Allí los partidos y opiniones pueden contar sus fuerzas y perder sus ilusiones acerca del número y poder de sus huestes. Allí se muestran dominan-

tes las opiniones que preponderan en la nacion, y hacen maniobrar su ejército en presencia del Gobierno, que de esta suerte puede y debe ceder á ellas ante esta simple manifestacion, sin esperar á que hagan uso real de su fuerza. Allí, finalmente, los hombres de Estado comprueban, mejor que en ninguna otra parte, las tendencias que ganan terreno ó declinan entre los elementos de la opinion y del poder, pudiendo tomar sus medidas con relacion á las necesidades actuales y á las tendencias que observen en vías de progreso.

Los enemigos de las Asambleas representativas les reprochan frecuentemente ser el asiento triunfante de la charlatanería. No sé que una Asamblea representativa pueda emplear su tiempo más útilmente que hablando, cuando los asuntos de sus discursos son los grandes intereses públicos, y cada uno de ellos representa la opinion de una clase importante del país ó de un individuo en quien una de esas clases ha depositado su confianza. Un Congreso en que cada interés, cada matiz de la opinion puede ver sostenida su causa, y sostenida con passion, enfrente del Gobierno y de los demás intereses y opiniones, puede hacer que éstos escuchen su voz y digan *sí* á sus exigencias, ó demues-

tren claramente por qué dicen *no*, es una de las instituciones políticas más importantes del Gobierno libre. Nunca se hubiera rebajado el mérito de los oradores, si no se les hubiese permitido entorpecer la accion, cosa que no sucederá cuando las Asambleas reconozcan que su mision se reduce á hablar y discutir, mientras que la *accion*, como resultado de la discusion, debe de estar á cargo, no de un cuerpo numeroso, sino de individuos nombrados al efecto, vigilándolos y procurando que sean elegidos honrada y acertadamente; pero sin intervenir su conducta, á no ser para censurarles y sugerirles alguna idea, ó bien, finalmente, para concederles ó negarles la sancion del asentimiento nacional.

Por falta de esta juiciosa reserva, las Asambleas populares acometen empresas superiores á su aptitud, como es el gobernar y legislar, no encontrando para el ejercicio de estas funciones otro mecanismo preferible al suyo propio, aunque cada hora que pasan en esta tarea, sea realmente una hora robada á sus verdaderos deberes. Pero el hecho mismo que impide á la Asamblea ser un Consejo de legislacion, esto es, el que la Asamblea no es un concilio de los espíritus políticos más esclarecidos del

país, cuya opinion nada puede hacer presumir de cierto sobre las opiniones de la nacion, sino más bien, cuando está debidamente constituida, un anfiteatro verdadero de todos los grados de inteligencia de las clases que tienen voz en el Gobierno, ese mismo hecho, repetimos, es lo que la pone en situacion de llenar cumplidamente las otras funciones de que está investida. La mision de las Asambleas es indicar las necesidades, ser un órgano para las peticiones populares, un palenque de discusion para todas las opiniones sobre los asuntos públicos, cualquiera que sea su importancia, y á su vez, la de contener con su crítica, y en caso necesario, retirándoles su apoyo á los altos funcionarios que dirigen en realidad la cosa pública ó nombran á sus directores.

Para gozar á la vez de las ventajas de la intervencion popular y de los beneficios de una Administracion y una legislacion hábiles, (cosa que es más importante á medida que los negocios humanos crecen en consideracion y complejidad) es de todo punto necesario reducir á sus limites racionales las funciones de los Cuerpos representativos.

Y no es posible acumular estas ventajas sino separando dichas funciones, confiando la crí-

tica y la inspeccion á los representantes de la mayoría numérica, y el manejo real de los asuntos á un pequeño número de hombres ilustrados, expertos y preparados al efecto por una educacion y práctica especiales, y que, á pesar de ello, sean responsables de su conducta ante la Nacion.

Despues de la precedente discusion, nos corresponderia investigar cuáles son las funciones propias de los Cuerpos representativos más importantes que deberán existir para los asuntos puramente locales. Esta investigacion forma parte esencial de nuestra obra; pero debemos aplazarla, por diversas razones, para despues que hayamos examinado cuál es la composicion más racional del gran Cuerpo representativo, destinado á intervenir, como soberano, los actos legislativos y la Administracion general del país.