

Presidente anuncia que la ponencia y el proyecto serán impresos y repartidos, y se fija día para la discusión; 8.º, llegado éste, se abre la discusión general y después se pasa á la de los artículos, leyendo una lluvia de enmiendas, las que, acepte ó no la comisión, son puestas á discusión; 9.º, se vota primero la totalidad y después artículo por artículo. Fácil es de ver cuán larga y complicada es esta manera de hacer leyes.

Algo más breve es el procedimiento para los proyectos de ley presentados en nombre del Rey ó enviados por el Senado, que apenas anunciados á la Cámara son impresos, distribuidos á los Diputados y transmitidos á las secciones, las cuales los examinan sumariamente y nombran los comisionados. El sistema inglés fué adoptado en parte en el reglamento de 28 de Noviembre de 1868; pero por desgracia, en 1871 se volvió al antiguo reglamento. No pudiendo prescindirse, por expresa disposición del Estatuto, del nombramiento de una comisión para cada ley, se podría nombrar directamente por la Cámara, aboliendo las secciones, y después discutirse en comisión general lo que la comisión propone. A fin de dejar más tiempo para la reflexión, el art. 56 del Estatuto determina que si un proyecto de ley ha sido rechazado por uno de los tres poderes legislativos, no podrá ser reproducido en la misma legislatura.

La Cámara, para funcionar, debe estar dividida en partidos. Uno de los beneficios del gobierno constitucional representativo consiste en trasladar los partidos de la plaza al Parlamento y en disciplinarlos. En todo gobierno son necesarios dos partidos, el conservador y el progresista, de los cuales uno va al poder con el ministerio y el otro forma la oposición. El rey, termómetro de la opinión pública, hace triunfar al uno ó al otro, cambiando el ministerio ó disolviendo la Cámara.

Los alemanes no dejaron de fantasear sobre la doctrina de los partidos. Federico Rohmer escribió que así como el Estado se funda en la naturaleza humana, así los partidos que lo vivifican tienen sus raíces en la vida humana. Distingue cuatro partidos correspondientes á las cuatro edades del hombre: el radical, á la infancia; el liberal, á la juventud; el conservador, á la edad madura, y el absolutista, á la vejez. Es fácil probar que el

radicalismo y el absolutismo no son otra cosa que una exageración de las doctrinas liberal y conservadora. La historia nos demuestra que la infancia de los pueblos fué guiada por otros principios enteramente distintos. Vico la llama *edad divina* y descubre los primeros sabios en los poetas teólogos, los cuales indudablemente fueron los predecesores de los poetas heróicos, como Jove fué padre de Hércules. Bagehot fija la edad de la discusión en la época de las repúblicas griegas.

Esto, no obstante, Blunstchli adopta la división antes citada y la robustece con sabias reflexiones. Dice que un partido (de *pars*) es una fracción del todo, y por tanto cuando llega al poder no debe destruir á los demás, sino tener aquella longanimidad que infunde la fuerza. Tampoco fuera del gobierno debe degenerar en facción. Un partido, según el ilustre autor, tiene dos fines: el interés particular y el general, mientras que la facción se mueve únicamente por el egoísmo ó por las pasiones. Los partidos, añade, nacen y florecen en una nación próspera, las facciones arruinan á un Estado en decadencia (1).

§ 5.º

De las elecciones.

En un principio intervenían en la Asamblea todos los hombres libres en nombre propio. Después que los Germanos llegaron á ser conquistadores, únicamente los grandes propietarios podían emprender largos viajes para acudir al Consejo nacional, y hemos visto en Inglaterra á los vasallos inmediatos del rey intervenir antes en nombre propio en el gran Consejo nacional, y después como representantes de todos los propietarios libres que tenían el derecho de asistir á la corte del condado. Tan pronto como las ciudades adquirieron importancia bastante para

(1) Véase Fr. Rohmer, *Lehre von den politischen Parteien*. Zurich, 1844; Bagehot, *Physics and Politics*. Londón, 1873; Blunstchli, *Charakter und Geist der politischen Parteien*. Nordlinge, 1869.

poder prestar ayuda ó poner obstáculos al gobierno, fueron invitadas á enviar diputados al Consejo nacional. Así, pues, se concedió el derecho electoral á los que intervenían en la corte del condado y á los que ejercían los derechos municipales en las ciudades. El Estatuto de Enrique IV de 1405 nos enseña que todos los propietarios libres (*freeholders*) que se encontraban presentes en la corte del condado tomaban parte en la elección. Un Estatuto de Enrique VI de 1429 y otro de 1432 redujeron este derecho á solos los propietarios libres que tenían una renta anual de 40 chelines. En los antiguos Parlamentos cada condado figuraba por una unidad, y sus representantes estaban ligados por las instrucciones que recibían. En cuanto á las ciudades ó burgos, no estaba representada la población, sino la corporación. Hasta después de los Estuardos las elecciones en la mayor parte de las ciudades eran hechas casi exclusivamente por los miembros de las corporaciones (*freemen*). En algunas de ellas votaban también los habitantes que pagaban la tasa parroquial llamada *scott and lott*. Aun existían los burgos corrompidos, *rotten boroughs*, localidades en decadencia, las cuales debían sus privilegios á las males artes de los Tudor, que querían á toda costa asegurarse votos en el Parlamento.

La ley no era entonces más que un acuerdo entre los delegados de las diversas corporaciones, y se presume que cada diputado tenía en Inglaterra el derecho individual del *liberum veto*. En las Cortes de Aragón la validez de una resolución estaba sujeta al asentimiento de todos sus miembros. En las Provincias Unidas, para que una resolución de los Estados generales llegase á ser ley obligatoria para todos, se necesitaba no sólo el concurso de todos los Estados, sino también el de las corporaciones de cada Estado en particular. La época en que la Cámara de los Comunes se emancipó de la tutela de sus comitentes y no tuvo en cuenta sus instrucciones, fué cuando, erigiéndose en cuerpo independiente é irresponsable, empezó á tomar resoluciones por mayoría de votos.

Antes de la reforma electoral de 1832 el número de diputados independientes, cuya elección no dependía ni del gobierno ni de la aristocracia rural (*gentry*), era de 171 sobre 685 miem-

bros de la Cámara de los Comunes (1). Cromwell había retirado el derecho de elección á los burgos corrompidos para concederlo á las ciudades más importantes, pero la Restauración volvió las cosas á su primer estado. El *bill* de reforma de 7 de Junio de 1832 quitó el derecho de elección á todos los burgos con menos de 2.000 habitantes, y por esto 56 burgos corrompidos que nombraban tres diputados en la Cámara, los perdieron; 30 burgos con menos de 4.000 habitantes, hubieron de elegir en vez de dos diputados por cada burgo uno sólo. Al contrario, 22 nuevos burgos de 2.500 habitantes tuvieron el derecho de elegir dos diputados y otros 20 de 12.000 habitantes y más nombraron uno. El Yorkshire, que antes tenía cuatro representantes, obtuvo seis; el condado de Lincoln cuatro en lugar de dos, y se duplicó la representación de 22 condados por algunas subdivisiones introducidas. Siete condados enviaron tres caballeros en lugar de dos, tres condados dos en vez de uno. Se concedieron otros cinco diputados á Irlanda y ocho á Escocia. El número total de los miembros de la Cámara de los Comunes quedó inalterable.

En las ciudades se concedió el derecho de voto á todos los que poseían una propiedad que rentara 10 libras esterlinas al año ó pagaban una suma igual de alquiler, conservando los antiguos burgueses ó *freemen* íntegramente sus franquicias. En Escocia el derecho electoral pasó de las corporaciones á todos los habitantes que pagaban un alquiler de 10 libras esterlinas. En los condados los *freeholders*, por el censo de 40 schelines, conservaron el voto durante su vida. Para lo sucesivo se exigía á los *freeholders* una renta de 10 libras esterlinas; como también á los arrendadores hereditarios (*copy holders*) ó que gozan de un arrendamiento por sesenta años (*lease holders*), mientras los que tenían un arrendamiento por veinte años, ó revocable á voluntad (*tenants at will*), no eran electores sino demostrando que pagaban una suma anual de 50 libras esterlinas. Por el acta de reforma del año 1867 fué declarado elector todo habitante de los

(1) En la legislatura de 1880 quedó reducido el número á 652, habiendo perdido seis localidades la franquicia electoral, en virtud del acta de reforma de 1867.

burgos que posea una casa, la habite durante un año y pague la tasa de los pobres, ó que con las mismas condiciones pague un alquiler anual de 10 libras esterlinas. En los condados el censo es más elevado, debiendo tener una posesión que dé cinco libras esterlinas de renta por lo menos ó esté dada en arrendamiento por 12 y pagar la tasa de los pobres correspondiente á esta suma. El diputado Trevelgan propuso la asimilación de los condados á los burgos; pero el diputado Lowe la combatió por miedo á las clases bajas sociales. En vano se quiso demostrar que así como la *gentry* no había destruído á los barones ni la *geomantry*, la industria y el comercio no destruyeron á la *gentry*, de la misma manera los artesanos no podrían destruir á las clases directoras. Este acta de reforma fué aplicada en 1868 á Escocia y á Irlanda con leves modificaciones.

La proposición de Trevelgan fué reproducida por Gladstone y adoptada por el acta de reforma de 1884, que asimila las condiciones electorales de los condados á la de los burgos. Por el acta de la nueva distribución de capitales de 25 de Junio de 1885, fueron despojados de la capitalidad muchos burgos de escasa importancia y se dió á los condados, para los cuales se crearon seis nuevas capitales en Inglaterra y doce en Escocia; de suerte que la Cámara de los Comunes consta hoy de 670 Diputados.

En cuanto á la elegibilidad, un acta del año XIV del reinado de Jorge III permitió á las ciudades y condados elegir sus representantes en todo el reino; en 1838 fué rebajado el censo, y en 1858 se suprimió toda disposición legislativa referente á las 600 libras esterlinas de renta territorial que los candidatos debían poseer. En 1872 se votó un acta que introducía, por vía de experimento, hasta el 31 de Diciembre de 1880, el voto con papeleta cerrada, que probablemente subsistirá.

La Constituyente distinguió en Francia los ciudadanos activos de los no activos. Los primeros eran los que, habiendo cumplido veinticinco años, estaban domiciliados en una ciudad ó cantón durante un tiempo determinado por la ley, pagaban una contribución, por lo menos igual á tres días de jornal, no eran sirvientes, se hallaban inscritos en los registros de la guardia

nacional y habían prestado el juramento cívico. A éstos se les concedía el derecho de formar parte de las Asambleas primarias que debían reunirse cada dos años en la ciudad y cantones para formar la Asamblea nacional legislativa. Los no activos eran los que se encontraban en estado de acusación, de quiebra ó de insolvencia. En 10 de Agosto de 1793 fué abolida esta distinción y todos los ciudadanos acudían á las Asambleas primarias para aceptar ó rechazar la ley. Los sirvientes adquirieron los derechos políticos, pero quedaba suspendido en su ejercicio todo ciudadano que se hallase en estado de acusación ó bajo condena por contumacia. La Constitución del año III volvió á las ideas de la Constituyente, exigiendo cualidades de independencia y de buena conducta, como también el pago de una contribución personal ó territorial. Las constituciones posteriores se mantuvieron en estos principios, excepto las de 1848, 1852 y 1875, que proclamaron el sufragio universal como existe en los Estados Unidos de América.

El 22 de Enero de 1882 se publicó en Italia una nueva ley electoral en sustitución de la de 17 de Diciembre de 1860. Para ser elector se necesita gozar por nacimiento ó por origen de los derechos civiles y políticos, la edad de veintiún años cumplidos, saber leer y escribir, pagar una contribución directa que no baje de 19 pesetas, agregando á la cuota del Tesoro la contribución provincial, ó un alquiler por habitación ó almacenes que no baje de 150 pesetas en las poblaciones pequeñas y de 400 en las más grandes. Son electores, aquéllos cuya capacidad no ofrece dudas, como los profesores y maestros, los miembros de las Academias, los condecorados con las órdenes ecuestres del Estado, los funcionarios públicos, Procuradores, Notarios, Peritos mercantiles, Peritos agrónomos, Farmacéuticos, los Oficiales de la marina mercante, Agentes de cambio y corredores legalmente autorizados, los que han obtenido el título de Secretario municipal, los que obtuvieron título en un Liceo, un Gimnasio, ó en una Escuela técnica, profesional ó magistral, y los que hayan probado el primer curso en un Instituto ó escuela pública de segunda enseñanza, clásica ó técnica, normal, magistral, militar, de náutica, agrícola, industrial, comercial, de artes y ofi-

cios, de bellas artes, de música, y en general en cualquier Instituto ó escuela pública de grado superior al elemental, reconocida ó aprobada por el Estado.

Para ser diputado la ley no exige otros requisitos que los contenidos en el art. 40 del Estatuto, esto es, la edad de treinta años y el goce de los derechos civiles y políticos. Según el artículo 83, no son elegibles los eclesiásticos encargados de la cura de almas ó que tengan jurisdicción con obligación de residencia, ni los que hagan sus veces, ni los individuos de los capítulos. Según la ley sobre incompatibilidades parlamentarias de 13 de Mayo de 1877, no son elegibles los empleados ó funcionarios que cobran sueldo del Estado, ó del fondo para el culto, de los economatos generales de los beneficios vacantes, de la lista civil, del gran Maestrazgo de la Orden de San Mauricio, ó de las escuelas de cualquier grado subvencionadas por el Estado, á excepción: a) de los ministros y secretarios generales de Ministerio, del ministro de la Real Casa y del primer secretario del gran maestre de la Orden de San Mauricio; b) del presidente y de los presidentes de sección y de los consejeros de Estado; c) de los primeros presidentes, presidentes y consejeros de los Tribunales de casación, de los primeros presidentes, de los presidentes y consejeros de los Tribunales de apelación, los cuales no pueden ser elegidos en el territorio de su jurisdicción actual, ó en aquel en que hayan ejercido sus funciones seis meses antes de la elección; d) de los Oficiales generales y Oficiales superiores del Ejército y la Marina, los cuales no pueden ser elegidos en los distritos electorales en que ejerzan en la actualidad su cargo ó lo hayan ejercido seis meses antes de la elección; e) de los miembros de los Consejos superiores de sanidad, de obras públicas y de minas; f) de los profesores numerarios de las Universidades ú otros Institutos donde se confieran los grados superiores académicos. Sin embargo, estos empleados no deben exceder del número de 40, no estando comprendidos en este número los Ministros y Secretarios generales. No son elegibles los directores, administradores, representantes, y en general, todos aquellos que están retribuidos por las sociedades ó empresas industriales y comerciales subvencionadas por el Estado con subvención constante

ó garantía de productos ó intereses, cuando estos subsidios no son concedidos en virtud de una ley general del Estado. Tampoco son elegibles los Abogados ó Procuradores que prestan actualmente sus servicios á dichas empresas ó sociedades. No son elegibles los que estén personalmente ligados con el Estado por concesiones ó por contratos de obras ó suministros. Habría sido más breve y concluyente sustituir los arts. 97, 99 y 100 de la ley electoral abolida, con un sólo artículo concebido de este modo: No podrán ser elegidos Diputados los que directa ó indirectamente disfruten del presupuesto del Estado, excepto los Ministros. Los Profesores, los Magistrados y otros empleados, podrían llevar al Senado el concurso de sus conocimientos ó los frutos de su experiencia, quedando la otra Cámara como intérprete veraz de las necesidades del país.

El reino ha sido dividido en 135 Colegios, á los que se ha asignado dos, tres ó cinco Diputados, según su importancia numérica. Pero en los Colegios de cinco Diputados, el elector no escribe en la papeleta más que cuatro nombres; en el quinto lugar resultará elegido aquel que en el escrutinio aparezca con mayor número de votos.

Este Diputado de la minoría, ha sido sugerida por la célebre obra de Tomás Hare *The election of representatives parliamentary and municipal*, en la que se propone dividir el país en grandes regiones, como sería para las Islas Británicas, Inglaterra, Escocia é Irlanda. Se dividirían los electores por el número de Diputados que hayan de nombrarse, y se tendría por cociente el número de votos necesario para poder ser Diputado. Cada elector votaría por varios candidatos, y cuando el primero de la lista en toda la región hubiese obtenido el número de votos determinado, los demás votos se aplicarían al segundo candidato de la lista, y así sucesivamente. De este modo, la minoría de toda la región concurriría eficazmente al nombramiento de los Diputados, no obstante haber votado localmente, y no se perdería ningún voto.

Juan Stuart Mill, por el contrario, en su famoso libro *On representative government*, se interesa vivamente por la suerte de los electores y quisiera hacer acudir á las urnas á todos los

que no están en situación de dependencia, como los sirvientes y los pobres que viven á expensas de las parroquias, ó los que han llegado á la bancarrota ó á la insolvencia. Para evitar el absurdo de que los impuestos fueran votados por los que no lo pagan, deberían antes estar sujetos á una pequeña contribución directa. Debería exigírseles una prueba de capacidad, sometiéndolos á un examen de lectura, escritura y aritmética. No podrían tener de ningún modo igualdad de sufragio, puesto que no es igual la condición mental de todos. Debiera tomarse por criterio la educación ó la ocupación y no la riqueza. A las personas consideradas como más capaces por su ocupación, ó por haberlo demostrado así en un examen voluntario, se les concedería un voto plural. La multitud de estos votos no debería degenerar en privilegio de casta, y debe estar, por consiguiente, en justa proporción con los votos singulares. Para que esta prerrogativa no resultara odiosa, se haría votar más veces bajo diversas categorías á las personas invertidas del voto plural, en vez de hacerles depositar más votos en la urna en presencia de los electores que sólo depositaran uno.

El Profesor Lorimer, en su obra *Constitutionalism of the future*, se muestra también partidario del sufragio relativo, queriendo sustituir á la elección mecánica la dinámica, la cual consistiría en atribuir á cada ciudadano tantos votos cuantos correspondan á la edad, á la profesión y á la instrucción. Así un ciudadano inglés, de cincuenta y un años, que hubiera sido Diputado, que disfrutase una renta de 10.000 libras esterlinas, un título universitario y una profesión, podría llegar á tener hasta 25 votos. De esta manera todos serían electores, pero con votos desiguales, con arreglo á las desigualdades sociales.

En cambio, para que todos concurrieran á la elección, se pensó en recurrir á la elección indirecta, haciendo elegir por todos un Cuerpo electoral, el cual nombraría los Diputados. Este sistema fué adoptado en las Constituciones francesas de 1791, del año II y del año III, y está en uso en Prusia y en otros Estados; pero no goza de la simpatía de los escritores, que lo consideran como una complicación inútil.

Sin embargo, todos estos sistemas proceden del individuo.

Hemos examinado en el cap. IV de este volumen aquellos que proponen dar á la representación un origen general y colectivo, que creemos aplicable más bien á un Senado colectivo, manteniendo el voto individual para la Cámara de los Diputados, con el Colegio uninominal y sin prescindir de una manera absoluta del censo, puesto que un buen sistema electoral debe tener por base la capacidad y la independencia de los electores.

§ 6.º

De las garantías accesorias.

Para que la separación de los poderes y la elección fueran aplicados también al régimen provincial y municipal, el art. 74 del Estatuto prescribe: las instituciones comunales y provinciales, y la circunscripción de los comunes y de las provincias, estarán reglamentadas por una ley.

El art. 52 determina que las sesiones de las Cámaras sean públicas, y el art. 72 establece lo mismo para las audiencias de los Tribunales. La libertad de imprenta no es solamente el ejercicio de un derecho natural, sino garantía completa de la publicidad.

La inamovilidad de los Jueces después de tres años de ejercicio (excepto para los pretores) establecida por el art. 69, confirma la disposición del art. 71, de que nadie puede ser separado de sus Jueces naturales.

El art. 75 prescribe que las quintas, esa contribución de sangre, estén reguladas por una ley especial, y el art. 76 crea una milicia comunal sobre bases fijadas también por una ley.

En todos tiempos han sido confiadas las armas á los que ejercían derechos políticos. El ciudadano era soldado y el soldado no podía olvidar su condición de ciudadano. El patricio romano iba á la guerra seguido de la *gens* y de los clientes. La reforma de Servio Tulio fué militar y política á un tiempo. Las cinco clases establecidas por él eran cuerpos de infantería y se distinguían principalmente por el armamento; en clase más elevada estaba la caballería, y en otra más inferior la infantería