

PRINCIPIOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES

1.-FUENTES DE DERECHO

Desde una perspectiva jurídica la concepción británica del Derecho es muy diferente de las concepciones vigentes en la Europa continental. El espíritu de Inglaterra ha elaborado de manera inconsciente y a veces ilógica su vida constitucional.

Parte de una concepción histórica-tradicional de la Constitución , por la que la Constitución es resultado de una lenta transformación histórica y así se presenta como un conjunto de actos parciales reflejo de situaciones concretas, de usos y costumbres imprecisos.

Con todo esto, la organización de los poderes públicos ingleses no se inserta en un Código constitucional de valor superior a una ley ordinaria sino que es un conjunto pluriforme de normas legales, costumbres y usos no codificados.

Las fuentes principales son tres:

*****Derecho Estatutario***

Es el conjunto de normas jurídicas emanadas del Parlamento . Se caracterizan por ser leyes de carácter constitucional. Es el caso de la Carta Magna de Juan sin tierra, Petition of Rights, Habeas Corpus, Bill of Rights...

*****Reglas Consuetudinarias***

Es el derecho judicial, el conjunto de decisiones y resoluciones judiciales sobre el derecho constitucional escrito.

Esta fuente de derecho es inferior al Derecho Estatutario, es de carácter subsidiario en el sentido de que estas resoluciones no pueden modificar el Derecho Estatutario.

*****Convenciones Constitucionales***

Son aquellas reglas de la praxis política que son obligatorias para aquellos a quienes va referidas pero que no son leyes puesto que no pueden ser exigidas ni por los Tribunales, ni por las Cámaras del Parlamento.

Cumplen una doble función:

- *adaptar* el derecho escrito a las transformaciones históricas, actualizando el sentido de viejos textos
- hacer factible la *vigencia* de la Constitución en aspectos de *relación recíproca entre instituciones y órganos*.

Estas convenciones responden a las notas de flexibilidad y empirismo que caracteriza a la política y el derecho británico.

2.-CARACTERES DERIVADOS DE LAS FUENTES

Como resultante de la peculiaridad de las fuentes del Derecho constitucional británico y de su concepción como un orden histórico-tradicional, opuesto al orden racional normativo del continente, se perfilan una serie

de caracteres que son los que subrayan de forma más expresiva la singularidad del Derecho constitucional inglés. Éstos son:

** Es histórico. Es el resultado de un lento proceso de creación de reglas constitucionales. La Constitución británica no es producto de la ideología de unas personas en particular, sino que representa las experiencias acumuladas por siglos de labor práctica de gobierno.

** Es consuetudinario. Nos encontramos ante unas normas que se han ido fijando históricamente más a través de usos y convenciones que por la concreción formal de preceptos constitucionales.

** Es flexible. La Constitución se halla a igual nivel que las leyes ordinarias, procede de la misma autoridad que elabora tales leyes y es reformada según el mismo procedimiento que aquellas.

Aunque este aspecto puede resultar positivo para la Constitución, que no va a encontrarse con obstáculos formales para adaptarse a nuevas condiciones, puede resultar negativo al no haber un Tribunal que vele por la constitucionalidad de estas leyes.

En este punto se puede hacer una **CONSIDERACIÓN CRÍTICA** sobre este sistema de fuentes en la actualidad:

Nos encontramos con un todo poderoso ejecutivo que controla la actuación del Parlamento y que no ha dudado en limitar los derechos fundamentales en determinados periodos históricos ya que no existe fiscalización judicial de la actuación del ejecutivo.

En 1992 el partido laborista presenta en su campaña electoral en intento de la codificación de una Declaración de derechos fundamentales. Esta codificación no se había realizado antes porque los conservadores afirmaban que ya existía una convención europea sobre estos derechos, aunque Inglaterra no implementara ésta en su ordenamiento jurídico. Además de porque existía un pacto implícito entre conservadores y laboristas por el que entendían que la mejor garantía para proteger los derechos es que los parlamentarios se rijan por principios de buena fe. Por último, un gobierno vencedor en las elecciones no puede arriesgarse a un proyecto de reforma política de tales dimensiones.

La decisión última ante este intento de codificación fue negativa. Según los conservadores:

–*si todo va bien sin estar codificado, ¿por qué cambiarlo?*. Laboristas.– se descubrió toda una *lista de escándalos*

–*con esta codificación se limitaría el poder soberano del Parlamento*. Laboristas.– *no hay forma para que exista un poder superior al Parlamento* mientras no se cambie todo el sistema.

–*Si se codificaran los derechos se tendría que crear un Tribunal que velara por estos derechos*. Así, este Tribunal tendría un *poder superior*. Laboristas.– Establecimiento de la *división de poderes*.

Finalmente podemos decir que se cree necesaria una codificación y una reforma de las tres fuentes para que exista una jerarquía de leyes,

3.– LOS PRINCIPIOS POLÍTICOS DE LA CONSTITUCIÓN

• LA SUPREMACÍA DEL PARLAMENTO

En 1885 se afirmó (Dicey) que la Constitución inglesa se constituía sobre la soberanía del Parlamento, que conlleva:

- ♦ El Parlamento tiene derecho a *hacer o deshacer cualquier Derecho*
- ♦ *Ninguna persona o cuerpo puede anular, reformar o dejar de lado la legislación del Parlamento*
- ♦ Este derecho del Parlamento se *extiende* por todos los *dominios británico*

Ahora, ya desde 1914 esta soberanía se encuentra con sensibles limitaciones ya que poco a poco las reformas electorales han ido disminuyendo el poder del Parlamento conduciendo a que sea el Ejecutivo quien gobierne y actúe. El *Parlamento* ya no hace las leyes sino que se limita a aprobar la legislación que previamente ha elaborado el Ejecutivo, convirtiéndose de este modo en mero *instrumento* de aquél. Aunque existen restricciones como la ineludibilidad de *consultar al electorado* antes de que se apruebe una ley que pueda conducir a una ley que pueda conducir a una transformación del equilibrio de la Constitución inglesa.

El propio Dicey llegó a la conclusión de que la soberanía del Parlamento debe ser entendida en nuestro tiempo como una soberanía legal (el poder de elaborar leyes) no como una soberanía política , pues ésta, como poder supremo, se residencia en último término en el pueblo.

Parece, de cualquier forma más correcto hablar hoy de una mera supremacía del Parlamento que mantener el principio tradicional de su soberanía.

• PRINCIPIO DEL RULE OF LAW

Dicey entendió **tres** dispare **significados** dentro de esta expresión:

- ♦ *Ausencia de un poder arbitrario por parte del gobierno.* Nadie puede ser castigado si no es en virtud de una manifiesta infracción de ley y a través del procedimiento legal ordinario de los Tribunales.
- ♦ Vigencia del *principio de igualdad jurídica*, esto es, que cada hombre está sujeto al derecho ordinario del país, excluyendo la posibilidad de toda exención del deber de obediencia al Derecho. Se asienta la repulsa de las jurisdicciones especiales en manos de funcionarios y su estatuto especial.
- ♦ Tanto los *principios constitucionales* como la propia esfera de la *libertad individual* vienen perfilados no por normas escritas sino por las decisiones de los jueces.

A modo de conclusión podemos decir que el rule of law implica entre otros los siguientes **aspectos** como la *independencia del poder judicial o la interpretación del Derecho por parte de los Tribunales*, principios clave en un Estado de Derecho.

C) EL SISTEMA DE CHECKS AND BALANCES

No hay hoy ni ha existido nunca una estricta *separación de poderes* en la Constitución inglesa, en el sentido de una distribución de las tres funciones de gobierno entre tres grupos de órganos independientes. Y es que es hoy la coordinación es el rasgo más característico de las relaciones que median entre los poderes que se incardinan en la Constitución.

Las relaciones entre los diferentes poderes y en especial entre el legislativo y el ejecutivo se caracterizan por un sistema de *checks and balances* (*frenos y contrapesos*) que implica unos equilibrios muy sutiles no ya entre los órganos tradicionalmente detentadores del poder, sino también entre esos órganos y nuevas fuerzas incorporadas a la vida política con un peso específico incuestionable.

Así tenemos que la **Corona** , que funciona como un símbolo cohesivo que influye hoy más por lo que representa que por lo que realiza.

El **Gabinete** es el núcleo del sistema constitucional británico; dentro de él brilla con luz propia la figura del Primer Ministro, que es la primera autoridad directiva.

Pero es erróneo pensar que el Gabinete puede gobernar a su antojo el país. La **oposición** conoce que el Parlamento no orienta sus debates a derribar al Gobierno, sino que más bien los proyecta a la opinión pública con futuras vistas electorales y para influir así mismo en la política presente del Gabinete a través de la presión de la opinión pública.

LA CORONA

La Corona en el sistema político británico funciona como factor de *unidad político-jurídica* ya que al no existir un texto jurídico único, la Corona es el único elemento que enlaza los distintos poderes del Estado. Además hay que tener en cuenta el papel que ejerce como *símbolo del Estado, fuente de legitimidad política y personificación jurídica del Estado*.

1.-SUCESIÓN Y ESTATUTO PERSONAL DEL REY

Sucesión.—El Acta de Establecimiento ha determinado el orden sucesorio y los requisitos que deben tenerse en cuenta para la sucesión en la Corona. El monarca está sometido a los principios hereditarios sucesivos que se establecen la Ley de Instauración de 1701 (provenir de la casa de Hannover, hoy Windsor, ser practicante de la iglesia anglicana, prioridad de los hijos varones del rey de mayor a menor edad y después las hijas). Indicar así mismo que la *aprobación del matrimonio real* pertenece al Gabinete.

Estatuto.— Aquí indicar dos hechos importantes:

El monarca *acepta* los principios constitucionales (supremacía de la ley y el derecho) y al Parlamento como soberano.

Goza de una *inmunidad* total en el ejercicio de su cargo, es irresponsable civil, penal y políticamente. Los actos del monarca, aun hechos en su nombre, son actos refrendados por un ministro o por el Primer Ministro. Esta inmunidad implica pues que no pueden ser cuestionados por los tribunales de justicia y están libres del control parlamentario. En todo caso, cabe recordar que la absoluta irresponsabilidad antes apuntada ha quebrado parcialmente con la Crown Proceeding Act de 1947 , que admite la responsabilidad de la Corona por determinados actos administrativos.

2.-PODERES DEL MONARCA

Los poderes de la Corona pueden derivar del derecho estatutario o del common law, supuesto en el que se les tilde de *prerrogativas* . Estas prerrogativas se presentan como un residuo histórico, es decir, como aquellos poderes de la Corona que han pervivido en su enfrentamiento con la Parlamento. O sea, se encuadran dentro de estos poderes discrecionales de gobierno todas aquellas acciones que pueden jurídicamente ser adoptadas por la Corona sin necesidad de dirigirse al Parlamento.

Tanto los poderes de prerrogativa como los derivados del Derecho Estatutario sólo pueden ser ejercidos por el Rey con el consejo y *refrendo* de un ministro responsable o del Primer Ministro.

El Rey conserva importantes facultades en los tres órdenes tradicionales del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) jugando así mismo un importante papel en otras esferas diferentes:

- En el orden **ejecutivo**:
- Encarna la representación del pueblo inglés en las R.I. Por tal motivo el Rey está facultado para hacer tratados, declarar la guerra, firmar la paz, acreditar y recibir embajadores.

- La Corona es fuente de todos los honores.
- Ejercer la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas.
- Cuidar de la paz y seguridad del reino, correspondiéndole al efecto el ejercicio de los poderes de excepción.
- Nombrar al Premier y, a su propuesta, a los miembros del Gabinete. Estamos ante el único poder de prerrogativa que el Rey puede ejercer discrecionalmente en determinados supuestos, en concreto cuando ningún partido ha logrado mayoría en los Comunes o cuando el partido mayoritario no ha elegido líder. En todo caso esta prerrogativa se halla muy limitada por la organización de las fuerzas políticas inglesas, con un bipartidismo perfectamente articulado.

♦ En el orden **legislativo**:

- Reunir al Parlamento. Caso de no mediar convocatoria regia, el Parlamento por derecho estatutario debe reunirse cada tres años, pero una convención constitucional obliga a su convocatoria anual. Hoy, obviamente, el Parlamento es un órgano casi permanente que tan sólo paraliza su labor durante muy cortos periodos al año.
- Sancionar las leyes aprobadas por las Cámaras. Todo acuerdo del Parlamento precisa de la sanción regia para convertirse en ley. Ninguna norma de derecho estatutario fuerza al rey a sancionar pero lo cierto es que desde 1707 ningún monarca se ha negado a sancionar, por lo que hoy se estima como convención constitucional que el Rey carece derecho de veto.
- Disolver el Parlamento, convocándolo de nuevo dentro de un plazo de tres meses. El ejercicio de este poder de prerrogativa suscita tres cuestiones diferentes:

La primera se refiere al advice, parecer o consentimiento sobre el que debe basarse el ejercicio de la disolución. Toda disolución entraña la aquiescencia de los ministros, se necesita una Order in Council y el Lord Presidente asume la responsabilidad para la convocatoria del Consejo Privado.

La segunda se refiere a si el Rey puede disolver sin previo aviso o requerimiento para tal decisión. En coherencia con lo dicho antes, el Rey no puede disolver sin previo requerimiento para ello del Gabinete, el Monarca se limita a formalizar un previo acuerdo del Gabinete.

La tercera cuestión se refiere a que si es factible que el Rey se niegue a decretar una disolución solicitada por el Premier. No existen precedentes en el último siglo de tal hecho, y en cuanto a la doctrina, se decanta por la dependencia regia respecto del parecer del Gabinete y del Premier, lo que como parece lógico no excluye que el monarca pueda intentar influir de uno u otro modo en el ánimo del Primer Ministro.

- Corresponde a la Corona la iniciativa legislativa
- Dicta disposiciones legales bajo la forma de Orders in Council
- Por último, corresponde a la Corona nombrar pares, esto es, miembros de la Cámara alta. Con ello la Corona podía ejercer un cierto influjo sobre una de las Cámaras del Parlamento, pero tal posibilidad hoy apenas tiene trascendencia, dada la escasa significación política que hoy tiene la Cámara de los Lores.

♦ En el orden **judicial**:

El soberano es considerado como fuentes de justicia. Ello no entraña que pueda administrarla personalmente, ni autorizar una derogación de cualquier ley. La Corona no puede por su propia autoridad establecer un nuevo Tribunal, cambiar la jurisdicción o el procedimiento de un Tribunal existente, o modificar el número de jueces. Para tales modificaciones es indispensable la cooperación del Parlamento. Sin embargo, el rey puede detener un proceso, conceder ciertas apelaciones y ejercer el derecho de gracia.

En **otros órdenes**:

- Gobernar la Iglesia anglicana. La Corona ostenta la jefatura legal de la Iglesia establecida en el reino de Inglaterra . Es la intérprete del sentido que hay que dar a la liturgia; es la depositaria de la suprema jurisdicción de apelación para todas las causas y materias eclesiásticas. Sin embargo, carece de poder para crear nuevas diócesis.
- La Corona aparece como símbolo que da cohesión a la Commonwealth. Acostumbra a pensarse que los ciudadanos de todos los estados independientes miembros de la Commonwealth deben fidelidad a la Corona.
- La Corona es guardián de los seres indefensos. En épocas anteriores al desarrollo de la política social esta función regia llevaba al Monarca a ocuparse personalmente de problemas de caridad y beneficencia que en nuestros días han pasado a órganos administrativos.

****ROL POLÍTICO CONSTITUCIONAL DEL REY**– Como hemos puesto de relieve con anterioridad, tanto los poderes de prerrogativa como los estatutarios, con la salvedad ya mentada del nombramiento del Premier, han de ejercerse con el consentimiento de un ministro, por lo general del Premier. El principio de responsabilidad ministerial y la irresponsabilidad del monarca que implica desembocan en la práctica imposibilidad de que el Rey lleve a cabo personalmente ningún acto de gobierno. Tal consideración conduce a interrogarnos acerca de *qué queda al Rey a título personal.*

Aun cuando se pone de relieve por la doctrina que la única función relevante que en la actualidad puede desempeñar el Rey es el nombramiento de un nuevo Premier. se acepta por la propia doctrina la existencia de elementos psicológicos de muy difícil evaluación y que otorgan a la institución monárquica una indiscutible utilidad.

La Corona cumple hoy con una función unificadora que ha proporcionado el lazo aglutinante capaz de transformar el Imperio en una comunidad de naciones independientes (Commonwealth Declaration de 1949).

Es más, esa función unificadora lleva aparejada consigo una función de defensa de la Constitución, función que adquirirá toda su significación en circunstancias graves.

Por último, el soberano goza del triple derecho de dar su opinión, animar y hacer sus advertencias. Sobre todo teniendo en cuenta la estrecha relación que debe existir entre el Premier y el monarca con reuniones semanales.

**** PROPUESTA DE REFORMA DE LA MONARQUÍA**– El nuevo laborismo propone una serie de reformas respecto a la Corona:

- Aspecto financiero:

Es importante reformar este aspecto porque analizando las monarquías europeas, la británica es la que recibe más financiación. Así, el objetivo es que en primer lugar el monarca pague impuestos. En segundo lugar se pretende reducir la financiación y sobre el número de miembros que la recibirían, esto es, que la monarquía asuma sus propios gastos.

- Ámbito religioso:

Ya dijimos que para ser monarca es indispensable pertenecer a la iglesia anglicana, pues los laboristas pretender quitar al monarca su papel de defensor de la fe.

- Orden Sucesorio:

Se pretende democratizar este orden, ya no sólo igualar el papel de las mujeres al de los hombres, sino

también que los católicos puedan ser también reyes.

EL EJECUTIVO

1.-EL MINISTERIO

El Ministerio es un órgano complejo que comprende un centenar de personas vinculadas por lazos de solidaridad partidista, responsables colectivamente ante la Cámara de los Comunes. Siguiendo a *Burdeau*, varias son las *categorías de ministros* que podemos distinguir:

1. Como es obvio, en primer término debemos referirnos al Premier

- Los ministros situados al frente de un Departamento, entre los que cabe efectuar una importante distinción según formen parte del Gabinete o sean ajenos a él
- Los Consejeros Jurídicos de la Corona, que son cuatro en total
- Los ministros que no sólo no son miembros del Gabinete, sino que tampoco son responsables de un Departamento ministerial y tienen en realidad como misión ayudar a aquellos ministros cuyo Departamento es especialmente complicado.
- Los Secretarios Parlamentarios
- Los Secretarios Privados, que no son sino diputados que ejercen las funciones de directores de gabinete de un Ministro, actuando por lo general a modo de intermediarios entre el Ministro y los parlamentarios. Son elegidos por el Premier.
- Por último es preciso mencionar a los Whips, que son unos secretarios parlamentarios cuya atribución principal es asegurar la disciplina de los diputados miembros del partido.

El *tamaño* del Ministerio no está predeterminado, cada nuevo Gabinete lo organiza como quiere.

Es *el Monarca* quien nombra y revoca a los ministros, si bien a criterio del Premier, quien a su vez se haya condicionado a la opinión del partido.

Todos los ministros *deben ser* miembros del Parlamento, principio éste no de carácter legal, pero sí convencional.

Señalemos por último que si bien los ministros tienen unas funciones establecidas por la ley y la convención, el Ministerio, como entidad colectiva, es un *concepto nominal*, una mera designación para una pluralidad que no delibera ni decide en conjunto, ni tiene una función colectiva, aunque sí común. Su unidad se verifica pues a través del Gabinete y especialmente del Premier .

2.-EL CONSEJO PRIVADO

El Privy Council está integrado por unos 300 miembros, entre los que cabe citar al Príncipe de Gales, los duques de sangre real, los arzobispos de York y Canterbury, el obispo de Londres, el Speaker de la Cámara de los Comunes, figuras relevantes en el mundo de la política, las artes y las ciencias, etc.

El consejo es presidido por el rey o en su ausencia por el Lord Presidente del Consejo.

Los consejeros lo son de forma vitalicia, si bien la Corona en determinadas y graves circunstancias puede separar a un consejero e su cargo.

El Consejo Privado se reúne en sesión plenaria muy raramente, sólo aprobar el matrimonio del soberano y para escuchar su declaración de acceso al trono. Por el contrario, son frecuentes las reuniones parciales del Consejo, pues ciertos actos de los Departamentos ministeriales y del propio

Gabinete han de ser formalizados como decisiones del Consejo Privado.

Sin embargo, el Consejo ha perdido prácticamente casi todas sus funciones consultivas, quedando limitado a una función puramente formal, la de dar fuerza jurídica a determinados actos gubernamentales, pues al ser el Ministerio y el Gabinete instituciones contempladas tan sólo por convención, necesitan del Consejo para formalizar las decisiones que emanan de su poder reglamentario o de la legislación delegada.

Las relaciones entre Gabinete y Consejo Privado han sido sintetizadas del siguiente modo: las funciones del Consejo Privado son distintas de las del Gabinete. El primero es un cuerpo que da aprobación formal a ciertos actos del segundo.

3.- EL GABINETE

El Gabinete es el centro del sistema constitucional británico, lazo de unión entre el ejecutivo y el legislativo.

3.1.- Estructura y caracterización

El **número de miembros** del Gabinete ha oscilado según las épocas y circunstancias. En lo que va de siglo, hay un tipo de Gabinete que podríamos considerar normal que consta en el periodo anterior a la I GM de 19 miembros; oscila entre 20 y 22 en la etapa de entreguerras; y a partir del 45 ha descendido a una media de 17.

En periodos anormales como la I GM, la crisis económica de 1931 o la II GM, el Gabinete se redujo al mínimo para asegurar la rapidez y la eficacia en la adopción de sus decisiones, esto es, una mayor funcionalidad.

Especial relevancia tuvo al respecto el War Cabinet, formado por Chamberlain en el 39 y ratificado por Churchill en el 40.

En general puede afirmarse que el tamaño adecuado del Gabinete es algo que dependerá de la personalidad del Premier.

En cuanto a *qué Departamentos* deben hallarse representados en el Gabinete, tampoco aquí pueden darse a priori reglas fijas. Ningún ministro ha de formar parte necesariamente del Gabinete, bien es verdad que se observa una cierta tendencia a que algunos Departamentos lo estén siempre y a que otros no estén casi nunca. En términos generales puede decirse que dentro del Gabinete están Departamentos como los de Hacienda, Defensa, Asuntos Exteriores...

En cada Gabinete debe haber *al menos tres lores*, además del *Lord Canciller*. La realidad nos muestra como la creciente preponderancia de los comunes ha propiciado la formación de Gabinetes con el mínimo de parlamentarios de la cámara alta exigido por las normas de derecho estatutario.

Uno de los rasgos estructurales más característicos de los Gabinetes ingleses es la **homogeneidad**. Esto es, el Gabinete queda integrado por miembros del mismo partido. La realidad nos muestra como, en efecto, son raras las coaliciones en Inglaterra, existen tan sólo en situaciones de crisis. Sin embargo, tal homogeneidad no debe ser entendida como unanimidad. Es cierto que todos sus miembros pertenecen al mismo partido, pero precisamente su actitud refleja la diversidad de tendencias coexistentes en el mismo.

Obligado corolario a la homogeneidad es la *responsabilidad colectiva* de los miembros del Gabinete,

que no excluye la personal de cada uno de ellos. Esta responsabilidad colectiva surgió en un principio como un recurso para mantener la fuerza y unidad del partido y ha avanzado hasta el punto de identificar el ataque a un ministro como un ataque a todo el Gobierno.

3.2. – Organización del Gabinete

El Gabinete posee hoy una organización compleja que se ha ido conformando empíricamente a la vista de las exigencias de cada momento concreto y que contrasta con la ausencia total de organización que presenta hasta la I GM.

• La Oficina de Gabinete

Esta institución resulta indispensable para que el Gabinete pueda mantener su actual funcionamiento. Este órgano está integrado por un conjunto de *funcionarios destacados* que se colocan bajo la dirección de un *secretario permanente*.

La Oficina de Gabinete tiene como función primordial *preparar el trabajo del Gabinete*, elaborando los dossiers que le pueden ser necesarios, *estudiar los asuntos que el Premier decida incluir en el orden del día del Gabinete o de los diferentes comités del mismo, levantar las actas de las sesiones y convocar a las personas que en cada caso deban asistir a las reuniones*.

• Los Comités de Gabinete

Para afrontar con mayor eficacia el ingente volumen de trabajo que recae sobre él, el Gabinete se ha estructurado en comités restringidos. En éstos quedan integrados tan sólo los *ministros interesados* en el estudio de una determinada cuestión o de un concreto orden de asuntos. Estos comités a su vez pueden dividirse en *subcomités*.

Mientras en las reuniones del Gabinete en pleno no se discuten problemas técnicos ni se abordan cuestiones que exijan un estudio detenido, son más bien reuniones políticas, cambios de impresiones acerca de la orientación que debe darse a la acción gubernamental; en los Comités del Gabinete se adoptan decisiones en torno a los *asuntos de índole menor que les están específicamente asignados*.

Existen diferentes **tipos** de comités:

- ◆ Por su temporalidad:
 - ◆ *Permanentes*– duran toda la legislatura, es el ejemplo del Comité de política imperial
 - ◆ *Especializados*– se reúnen para un objetivo determinado y luego se disuelven
- Por su Presidente:
- Comités cuyo presidente *es un miembro del Gabinete*
- Comités cuyo presidente *es el Premier*, son éstos los más importantes
- **Los Superministros**

En Noviembre de 1951, los conservadores retornaban al poder en Inglaterra y *Churchill*, de nuevo Premier, procedía a crear los que fueron llamados Overlords o Superministros–coordinadores, sin que ello supusiera una renuncia por parte del Premier a su labor de coordinación.

La práctica iniciada por *Churchill* *no pudo mantenerse* porque, al no tener los Lores entrada en la Cámara de los Comunes, los diputados de ésta objetaron que confiar la coordinación y el control de la mayoría de los Departamentos ministeriales a miembros de la alta Cámara equivaldría a imposibilitar a los Comunes el control del Gabinete. De ahí que desde 1953 sin renunciar al principio de coordinación, la labor coordinadora

se haya confiado a Ministros pertenecientes a los Comunes.

Hoy puede decirse que existen tres *sectores claves*: Asuntos Exteriores, Defensa y Asuntos Internos.

- **El Gabinete Interior**

Dentro de la estructura organizativa del Gabinete debe hacerse una breve referencia al llamado Gabinete interior. Éste viene a ser algo así como el último reducto de los *ministros clave*, quienes conjuntamente con el Premier preparan en último término la política del propio Gabinete. El Inner Cabinet está formado por cinco o seis personalidades relevantes del Gobierno constituyendo el guardián del pensamiento político del proyecto de gobierno.

3.3.-Funcionamiento del Gabinete

El Gabinete se reúne a puerta cerrada y sus deliberaciones son estrictamente confidenciales. El juramento que han de prestar sus miembros les obliga a no revelar el contenido de los debates y discusiones que acaecen en el seno de este órgano colegiado. De otro lado, la ley relativa a los secretos de Estado prohíbe la publicación de todo documento que pueda tener algún tipo de relación con las reuniones del Gabinete.

En periodos normales el Gabinete se reúne una o dos veces por semana cuando la Cámara de los comunes se halla en periodo de sesiones y algo menos en periodo de vacaciones parlamentarias. No obstante, en todo momento cabe la convocatoria del Gabinete en sesión extraordinaria, siempre a iniciativa del Premier y con la finalidad de debatir una cuestión considerada urgente.

En cuanto al modo de abordar su trabajo, cabe señalar que al objeto de mantener un mínimo de funcionalidad, buena parte del trabajo parlamentario se lleva a cabo por los Comités permanentes o especiales. Éstos examinan con detenimiento la cuestión, resolviéndola por sí mismos o enviando un informe al Gabinete acompañado de las recomendaciones y medidas que se estimen pertinentes.

Como regla general cabe decir que a las reuniones del Gabinete asisten tan sólo sus miembros; sin embargo, los ministros que no forman parte del mismo pueden ser también invitados a asistir a una determinada reunión cuando en ella se vaya a abordar un tema de su incumbencia.

3.4.- Atribuciones del Gabinete

La radical evolución experimentada por el Gabinete en los últimos dos siglos le ha transformado tan por completo que, dejando de ser el primitivo e inarticulado órgano dependiente de la voluntad regia, se ha convertido en un mecanismo complicado y eficiente con un poder tan amplio que hoy llega a afirmarse que el Gabinete domina al Parlamento, órgano soberano según la concepción tradicional.

Al Gabinete, que responde a las necesidades de concentración, dirección y responsabilidad del poder, incumbe la resolución de los asuntos de mayor trascendencia que requieren un nivel de decisión superior al ministerial. Veamos:

- **Determinación de las líneas maestras de la política interior y exterior**

Estamos, como parece lógico, ante la más importante atribución; no en vano la dirección de la acción política se presenta hoy como la más trascendente misión de todo Gabinete ministerial. Pero, por lo que al Gobierno británico se refiere es preciso resaltar su mayor libertad de acción, resultado de su sólido respaldo parlamentario y de la disciplina de los partidos ingleses, así como del propio liderazgo del Premier.

- **Control de la Administración Pública**

La continuidad en la obra de gobierno, asegurada en la esfera constitucional por la monarquía, lo es en el diario quehacer de la Administración por la estabilidad que disfrutaban en el ejercicio de sus cargos la mayoría de los civil servants de la Corona con una clase administrativa perfectamente integrada y jerarquizada.

- Nombramiento de los cargos

El Gabinete contrarresta el poder fáctico de la burocracia con su intervención en el nombramiento de los cargos públicos de mayor relevancia.

De otro lado, las designaciones de cargos eclesiásticos y judiciales, que pertenecen a la Corona, son decididas en la práctica por el Gabinete. Y otro tanto cabe significar respecto a la concesión de títulos y honores.

- Potestad financiera

Puede afirmarse que el Gabinete domina de hecho toda la vida financiera del Estado, hecho éste tanto más sorprendente por cuanto que el Parlamento inglés consiguió su poder político sobre todo gracias a las prerrogativas financieras que fue detrayendo de manos del Rey. Por supuesto, los presupuestos son votados y aprobados por el Parlamento, sin embargo existen una serie de razones que abonan lo anterior:

- a) sólo es necesaria la autorización anual para el impuesto sobre la renta, los restantes impuestos pueden ser exigidos sin nueva autorización parlamentaria.
 - b) no todos los gastos públicos son analizados y discutidos por el Parlamento.
 - c) la iniciativa legislativa en el orden financiero aparece monopolizada por los ministros.
 - d) los debates parlamentarios en torno a las partidas de los gastos no pueden prolongarse más allá de los 25 días, transcurrido este plazo, aquellas partidas que no hayan podido ser objeto de debate deberán ser votadas sin decisión alguna
 - e) el control sobre la deuda no es más que un control global, el Parlamento se limita a establecer las cifras máximas por encima de las cuales no cabe pasar.
 - Intervención en la función legislativa
 - ◆ En primer término de hecho el Gabinete ejerce un auténtico monopolio de la **iniciativa legislativa**. Se estima que las proposiciones de ley no suponen más que un diez por ciento del total de la legislación aprobada por el Parlamento.
 - ◆ En segundo lugar el Gabinete dispone con mucha frecuencia del recurso a la **legislación delegada**. Esta delegación puede tomar una amplitud tan considerable que se llegue a una sustitución de la genuina función parlamentaria. Tal acaecía por ejemplo en algunos supuestos especiales de delegación:
 - materias de principio, materias fundamentales dentro de un ámbito determinado.
 - las delegaciones para imposiciones tributarias, con lo que el viejo principio que rezaba que no puede imponerse tributación sin previa aprobación parlamentaria queda desprovisto de todo valor.
 - la delegación de poderes para reformar las leyes del Parlamento, que por mor de la cláusula Enrique VIII llega a hacerse extensiva a la reforma de la propia ley de delegación.
 - la delegación de poderes con la exclusión de la competencia judicial en cuanto a la legalidad de las disposiciones gubernamentales emanadas en virtud de la propia delegación,
- ++ Pues bien, ante tal estado de cosas algunas propuestas han propuesto:
- que la ley de delegación precisara en términos claros los límites del poder legislativo que se delega.
 - que no se recurriera a la cláusula Enrique VIII, salvo en circunstancias excepcionales.

- que no excluyera la revisión judicial del ejercicio de la potestad legislativa delegada
- que se crearan Comités permanentes en ambas cámaras para el control de la legislación delegada

4.- EL GABINETE EN LA SOMBRA

Una de las peculiaridades del régimen político británico es la existencia del llamado Shadow Cabinet. El peculiar sistema del two party system existente en el Reino Unido posibilita que mientras una de las dos grandes formaciones políticas gobierna, la otra asuma el papel de oposición

Aunque se haya manifestado que el deber de la Oposición es no proponer nada, oponerse a todo y echar abajo al Gabinete, la realidad no coincide precisamente con esa consideración pues dado el contexto de fuerzas políticas existentes en Gran Bretaña difícilmente podrá derribar a un Gabinete por sí sola. Consiguientemente la función de la Oposición estará dirigida en Gran Bretaña sustancialmente hacia el *electorado indeciso o flotante*.

Para que la referida misión pueda ser efectiva y para que la Oposición pueda ser verdaderamente constructiva, debe estar institucionalizada. De esta forma adquiere todo su sentido el llamado Gabinete en la Sombra, en el que se integran tanto el líder de la oposición como las figuras más relevantes del partido opositor.

El Gabinete en la Sombra adopta una estructura análoga a la del Gabinete, incluyendo sus propios Comités, es invitado a las grandes solemnidades y consultado en casos de grave crisis nacional, y aún más, el jefe del Gabinete en la Sombra tiene un sueldo público. Con todo esto se consigue que la Oposición pueda ser el Gobierno de mañana y no una cábala intrigante y facciosa.

5.- EL PRIMER MINISTRO

Investidura

El Premier es la figura clave de la vida política británica. Pese a ello es curioso observar la *inexistencia jurídico-constitucional del cargo*. A esta inexistencia se une la *falta de forma* existente en la investidura hecha por el monarca. La persona convocada por la Corona es llamada a audiencia, en cuya ocasión le es comunicado de palabra del monarca el nombramiento para el cargo de Premier. La aceptación está simbolizada en el acto de besar la mano del Monarca. No hay ningún documento sobre el nombramiento del cargo ni le es entregado ningún despacho oficial, excepto en su calidad de *Primer Lord del Tesoro*.

De lo que acabamos de señalar se desprende que la investidura de Premier es una prerrogativa regia. En efecto, su nombramiento de conformidad con una regla convencional es una función de la Corona. De ello se deduce que la Cámara de los Comunes no ejerce ninguna influencia en tal nombramiento a diferencia de lo que acaece en otros regímenes parlamentarios.

Ahora bien, de lo que hemos indicado no debe deducirse que el poder discrecional de la Corona en la elección del Premier sea ilimitado, por el contrario por convención constitucional tal poder no es ilimitado:

El Premier ha de ser *miembro del Parlamento*, desde 1922 los Lores quedan excluidos de la posibilidad de ser nombrados para este cargo. Además debe ser capaz de aglutinar a una *mayoría* en los Comunes.

Importancia

La posición preeminente del Premier ha sido justificada en base a argumentos muy dispares ,de los que cabe destacar:

- Su posición como líder representativo de la nación, lo que se debe a que si bien formalmente es nombrado por el Rey, la realidad pone de manifiesto que es *elegido por el pueblo*.
- El Premier es el líder de un partido nacional , lo que significa que dispone de una *red de profesionales de la política* que ayudan a hacer llegar su punto de vista a la opinión pública.
- El Premier es el líder del Parlamento en tanto en cuanto ostenta la *jefatura del partido mayoritario* en la Cámara de los Comunes. Desde otro punto de vista no cabe olvidar que el Premier tiene en sus manos la determinación del *orden del día* en las sesiones parlamentarias, además de ser en último término quien decida la *disolución de los Comunes*, aun cuando ésta deba ser formalizada por el monarca. Tal decisión le concede una situación de verdadera primacía pues puede escoger el momento más idóneo para él para celebrar elecciones.
- El Premier es quien nombra y cesa a los ministros
- El Premier es la vía de comunicación con el monarca

EL PODER LEGISLATIVO

1- LA CÁMARA DE LOS COMUNES

a) Elección

La Cámara de los Comunes es una asamblea representativa integrada en la actualidad por *650 diputados* , de lo que más de 500 son elegidos por Inglaterra, repartiéndose el resto entre Escocia, Gales e Irlanda del Norte. La elección se lleva a cabo con arreglo a un sistema *mayoritario a una sola vuelta*, dividiéndose a tal fin el Reino Unido en tantas circunscripciones uninominales como número total de diputados a elegir.

La normativa legal referente a las elecciones parlamentarias está recogida básicamente en la *Representation of the people act*, modificada por una nueva *Ley del año 69*. Esta última ley concede derecho de voto a todos los ciudadanos británicos y a los de la República de Irlanda, con la única salvedad de los miembros de la Cámara de los Lores, que carecen de derecho de sufragio activo y pasivo, y caracteriza al sufragio activo como universal, igual, libre, directo y secreto.

En lo que se refiere al sufragio pasivo, existe una lista concreta de exclusiones: Lores, jueces, miembros de las Fuerzas Armadas, funcionarios públicos, quienes carezcan de capacidad electoral activa y clérigos. Consiguientemente cualquier ciudadano que no se vea afectado por una de estas causas de inelegibilidad puede ser candidato en una elecciones generales. Sin embargo, la praxis política nos muestra que mientras los dos grandes partidos ocupan una posición dominante en las elecciones parlamentarias, los candidatos de *partidos menores* gozan tan sólo de una ligera posibilidad de ser elegidos, mientras que los *independientes* virtualmente carecen de toda posibilidad de elección.

Respecto a los miembros del Parlamento, cabe decir que es posible la *reelección*.

La posición de los miembros del Parlamento presenta una doble faceta: de un lado aparecen como *miembros de un determinado partido* y de otro como *representantes de un distrito concreto*, predominando la primera sobre la segunda ya que la mayoría de los miembros del Parlamento deben su elección al hecho de ser miembros de un partido. Esto ha suscitado la polémica respecto a su verdadera naturaleza: ¿representantes o simples delegados?. Desde luego, conservadores y laboristas coinciden en rechazar la noción de que los miembros del Parlamento deberían seguir libremente su propio criterio a la hora de decidir su voto y para eso están los whips.

b) Reunión, Prórroga, Aplazamiento, Suspensión y Funcionamiento

Reunión– El Parlamento en general y la Cámara de los Comunes en particular es convocada por la reina mediante una *proclamación real*. El Parlamento debe reunirse transcurridos 20 días de la proclama real.

El derecho estatutario prevé que el Parlamento se habrá de reunir cada 3 años , sin embargo una convención constitucional obliga a que sea convocado *anualmente*.

Elegido un Parlamento por un período de 5 años, la realidad nos muestra que un Parlamento no termina prácticamente nunca por agotamiento de su mandato pues el Gabinete recurre habitualmente a la **disolución anticipada** con objeto de utilizar el momento que considera más propicio para enfrentarse al juicio del cuerpo electoral.

Cabe de otro lado, que en circunstancias especiales el propio Parlamento decida la **prórroga** de sus poderes. Tal sucedió en las cámaras elegidas en Diciembre de 1910 (que prorrogó sus poderes hasta Diciembre de 1918) y en Noviembre de 1935 (que prorrogó su mandato hasta Julio de 1945). La circunstancia común de hallarse el país en plena guerra es suficientemente ilustrativa de la conveniencia de la prórroga acordada.

Además, el ejercicio del mandato parlamentario se ve afectado, al margen del agotamiento natural del mismo, por **el aplazamiento**, el aplazamiento puede ser acordado en todo momento por cualquiera de ambas Cámaras del Parlamento, y no afecta en modo alguno al trabajo parlamentario en curso.

La suspensión pone fin no al mandato parlamentario, sino a una session, entraña el punto final de todos los trabajos parlamentarios, de tal modo que todos los public bills que no hayan completado la totalidad de su ciclo parlamentario quedan sin valor alguno en lo que se refiere a los trámites por los que sucesivamente hayan atravesado.

Funcionamiento– Una vez elegido el Parlamento, celebra como mínimo una legislatura o período de sesiones al año. Estas sesiones comienzan con las *preguntas orales a los Ministros* a las que se dedica normalmente una hora y respecto de las cuales cabe significar que no pueden conducir a un debate parlamentaria. Sigue en este orden cronológico la *presentación de proyectos*, tras lo cual se pasa al concreto *orden del día*, relativo por lo general al examen de los proyectos legislativos. La sesión termina con una *moción para levantar la sesión* .

c) Disolución

La disolución es el procedimiento normal con que se pone término a la vida del Parlamento. La disolución es una prerrogativa real que ejerce constitucionalmente de acuerdo con el consejo de sus Ministros. El ejercicio de este poder de prerrogativa suscita tres cuestiones diferentes:

La primera se refiere al advice , parecer o consentimiento sobre el que debe basarse el ejercicio de la disolución. Toda disolución entraña la aquiescencia de los ministros, se necesita una Order in Council y el Lord Presidente asume la responsabilidad para la convocatoria del Consejo Privado.

La segunda se refiere a si el Rey puede disolver sin previo aviso o requerimiento para tal decisión. En coherencia con lo dicho antes, el Rey no puede disolver sin previo requerimiento para ello del Gabinete, el Monarca se limita a formalizar un previo acuerdo del Gabinete.

La tercera cuestión se refiere a que si es factible que el Rey se niegue a decretar una disolución solicitada por el Premier. No existen precedentes en el último siglo de tal hecho, y en cuanto a la

doctrina, se decanta por la dependencia regia respecto del parecer del Gabinete y del Premier, lo que como parece lógico no excluye que el monarca pueda intentar influir de uno u otro modo en el ánimo del Primer Ministro.

¿En qué supuestos podrá hacerse uso del derecho de disolución?

Aunque no pueden establecerse principio generales, hay algunas circunstancias en que es clara su pertinencia:

- cuando se produzca un *cambio importante en la línea de acción política*
- *cuando un gobierno dimita o cambie completamente*
- Cuando un Gabinete, tras ser *derrotado en los Comunes*, decida no dimitir hasta conocer la opinión de su cuerpo electoral
- Disolución de los Comunes *cuando se aproxima el momento de su término legal* al objeto de proceder a la celebración de los comicios en el momento en el que el Gabinete estima más óptimo para los intereses de su partido.
- Aquel supuesto en el que el Gabinete estima que la aparición de un *problema grave y nuevo* ha venido a dividir al propio gabinete.
- El supuesto en el que se recurre a la disolución para *reforzar la situación política del Gabinete*

d) Organización de la Cámara

1.- El Speaker

Al Speaker corresponde la Presidencia de los Comunes. Constitucionalmente los Comunes no pueden funcionar sin el speaker, de ahí que el primer acto de todo nuevo Parlamento sea proceder a la elección del Speaker. Se subraya que esta elección es por lo general unánime y, en efecto, es práctica habitual que el Gabinete, previa consulta con la Oposición, proponga el nombre de un miembro que sea aceptable a todos los sectores de la Cámara.

Constituye así mismo un principio generalmente aceptado en la Cámara que, una vez que se ha elegido Speaker, éste es reelegido en subsiguientes parlamentos y así continúa desempeñando el cargo hasta que decida retirarse o fallezca. Lo anterior se explica porque desde el mismo instante en que es elegido el Speaker se convierte en un hombre sin partido. Es una convención admitida que interrumpa sus relaciones con los partidos políticos. Raramente será impugnada su imparcialidad y tan sólo muy extrañamente su elección será contestada. El Speaker viene a ser una encarnación de la Cámara de los Comunes.

Caso de ausencia de la Cámara por parte de Speaker, haciéndose cargo en su ausencia de las facultades del Speaker el presidente del Committee of Ways and Means

Las funciones del Speaker pueden agruparse en dos categorías:

- las que le corresponden en cuanto *portavoz y representante* supremo de la Cámara, representación que ostenta en sus relaciones con la Corona, la Cámara de los Lores y en general las restantes autoridades del país
- La decisión de todas las *cuestiones de orden y procedimiento*:

dirección del debate parlamentario, decisiones normativas, poderes de arbitraje, nombramiento de presidentes de las distintas comisiones

2.- Las Comisiones

El sistema británico de Comisiones parlamentarias es muy peculiar. De una parte el Parlamento ha sido muy *celoso* de ser él mismo quien realizara lo esencial de la función legislativa sin delegar poder efectivo a otros cuerpos; de otra no ha podido eludir un proceso de división del trabajo debido a la creciente presión del *incremento de los asuntos*.

Cuatro tipo de Comisiones pueden diferenciarse en los Comunes:

- Comisiones de toda la Cámara, están integradas por la totalidad de la Cámara reunida *sin* la presencia del *Speaker*. En realidad se trata de un método que implica la discusión con la presencia potencial de todos los diputados pero simplificando los complejos procesos procedimientos ordinarios previstos por el reglamento parlamentario para los trabajos en pleno. Los proyectos de ley verdaderamente importantes quedan reservados a estas comisiones.
- Comisiones Permanentes, tienen una composición más restringida, no pudiendo participar en ellas más que los miembros del Parlamento designados al efecto. Salvo acuerdo expreso de la Cámara, todos los *proyectos de ley* irían tras su *segunda lectura* a Comisiones Permanentes, salvo los de carácter financiero.

Las Comisiones Permanentes están compuestas por un presidente y un número de diputados que oscila entre 16 y 50 nombrados por la Comisión de selección. En cuanto a los presidentes de cada Comisión Permanente son nombrados directamente por el *Speaker*, que también puede proceder a su sustitución.

Las *funciones* de estas Comisiones Permanentes son bastante *reducidas*. La Cámara, muy celosa de sus prerrogativas sólo delega competencias específicas a sus comisiones; los mismos proyectos de ley no van a Comisión sino tras haberse pronunciado la Cámara en términos generales sobre sus principios y oportunidad.

3. Comisiones Especiales, son de muy reciente creación. En el debate del discurso de la Corona que siguió

que siguió a los comicios de 1966, el Premier manifestó que el Gobierno tenía la intención de crear una o

dos nuevas Comisiones parlamentarias relacionadas con la esfera particular *de determinados departa-*

mentos administrativos. Estas Comisiones nacidas como consecuencia de la necesidad de especialización

parlamentaria, tienen como objeto colaborar en el control parlamentario del Ejecutivo, examinando ciertos

aspectos de la Administración. Encontramos pues *Comisión de Cuentas Públicas, Comisión de Gastos,*

Comisión de Privilegios...

También estas Comisiones Especiales están constituidas sobre una *base partidista*, quedando represen-

dos en ellas los diferentes partidos proporcionalmente a su representación parlamentaria.

4. Comisiones Mixtas vienen integradas por miembros de ambas Cámaras, elegidas por lo general a partes

iguales. *El presidente* es elegido por la propia comisión. Son nombradas para considerar algo particular

3.- La Oposición

En cuanto el Parlamento es la arena para la contienda entre dos grupos o formaciones principales que compiten en la captación de electorado, la Oposición se ofrece como una verdadera alternativa de gobierno y esto significa que su actividad debe ser *constructiva* y no meramente osbtructiva. Aquí vemos los principales rasgos característicos:

- La oposición está organizada. El Gabinete en la Sombra incluye un líder del partido, que se halla preparado para asumir en cualquier momento el cargo de Premier; de otro lado, los miembros del Gabinete en la Sombra tienen una considerable experiencia política.
- La oposición es permanente, esto es, no es una frágil coalición accidentalmente unida sobre la única base de la conquista del poder.
- La oposición es representativa. Al igual que el partido del gobierno, el de la oposición está directamente vinculado con el electorado.
- La oposición es alternativa de gobierno. Si el gobierno cayera, la oposición le sucedería como lógica resultante del two party system
- Es una oposición que participa, no se inhibe. Ayuda al gobierno a desarrollar su programa en la Cámara, bien que, desde luego, procurando modificar los proyectos gubernamentales en cuanto considere conveniente.

e) Atribuciones de la Cámara

En nuestros días un cúmulo de circunstancias han hecho para el Parlamento en la práctica cada vez más difícil el ejercicio no ya de sus facultades fiscalizadoras del Gobierno, sino incluso de su propia función legislativa, que propende a delegar en el Gabinete.

A la Cámara de los Comunes puede considerársele desde ángulos muy diferentes:

- como *órgano* que, en razón de la operatividad del principio de la mayoría, *mantiene y recoge el apoyo del público* a un Gobierno que detenta el poder.
- como asamblea en la que la *Oposición crítica* la acción del gobierno, presentando sus propias alternativas, teniendo éstas como destinatario final a la opinión pública.
- como *punto entre Gobierno y gobernados*.
- como *foro para la discusión pública*

Esta pluralidad de enfoques nos muestra la riqueza de funciones que hoy sigue cumpliendo el Parlamento británico:

1.- Función legislativa

Aun cuando con toda razón se ha afirmado que nos equivocaríamos si considerásemos que legislar es la principal función del Parlamento británico, la verdad es que desde un plano puramente teórico, la creación, modificación o derogación del derecho constituye la función más relevante del Parlamento en tanto en cuanto es aquélla sobre la que se proyecta el principio de su soberanía. Es el Parlamento quien debe aprobar las leyes, bien que el proceso legislativo desde la iniciativa esté dirigido por el Gobierno.

Los proyectos de ley pueden ser públicos o privados. Los primeros, que son la mayoría, son los que involucran medidas relacionadas con asuntos públicos; los proyectos privados son los que se relacionan tan sólo con asuntos de interés particular, corporativo o local.

En cuanto a los PROYECTOS PÚBLICOS

El **camino legislativo** se caracteriza por el sistema de *triple lectura* es el siguiente:

Casi todas las iniciativas legislativas provienen del Gabinete.

La primera lectura es un trámite puramente formal que realiza el *secretario de la cámara*, una vez ésta haya accedido a una moción en la que se solicita la venia para su introducción.

La segunda lectura es el momento esencial del debate parlamentario pues se orienta hacia el *interés y los principios generales del proyecto*; tras esta segunda lectura el proyecto pasa automáticamente a una *Comisión Permanente*, salvo que se apruebe una moción para someterlo a la *Comisión de toda la Cámara* (proyectos de naturaleza financiera o de trascendencia constitucional) o a alguna otra clase de Comisión. Se llega así a la *fase de comisión* cuyo objeto es el estudio detenido, cláusula a cláusula, de los preceptos del proyecto. Aquí, a diferencia de lo que acontece en otros debates, cualquier diputado puede intervenir cuantas veces lo desee. Sigue ahora la *fase de informe*, análoga a la de comisión, salvo en que sólo las enmiendas que no las cláusulas del proyecto son discutidas.

En la tercera lectura, el proyecto *es revisado* en su forma definitiva, que comprende las enmiendas incorporadas en fases precedentes. Esta fase tiene lugar sin debate. Aprobado el proyecto en los Comunes, *pasa a los Lores* que, según el tipo de proyecto de que se trate disponen de poderes muy limitados.

Por lo que se refiere a los PROYECTOS PRIVADOS,

Estos proyectos de ley privados conforman una legislación de naturaleza especial por la que *se otorgan a particulares determinados beneficios o facultades*. Un proyecto de este tipo sólo puede ser presentado por su *promotor*, que es además quien sufraga todos sus gastos. Su procedimiento de aprobación sigue un *trámite de carácter casi judicial*, dado que si se presentan objeciones al proyecto por parte de afectados, los defensores del proyecto habrán de defenderlo.

El Parlamento británico ha instrumentalizado una serie de medidas con las que **agilizar el procedimiento legislativo** y evitar la obstrucción debida a la ingente cantidad de aspectos que requieren su intervención normativa. Así:

- *la restricción temporal del debate en segunda lectura*
- *el cierre del debate*, que puede ser solicitada por la mayoría simple de los diputados (con un mínimo de 100) y respecto a cualquier moción
- *la guillotina*, procedimiento que consiste en la fijación previa de una tabla de tiempo que se establece para la tramitación, prefijándose una fecha para el final de cada fase del procedimiento legislativo, de tal manera que finalizado cada plazo se vota y se pasa a la siguiente fase.
- *el canguro*, facultad concedida al Speaker o al Presidente de cada Comisión para *seleccionar discrecionalmente las enmiendas* que estima más relevantes de entre las varias presentadas a cada precepto.
- *legislación delegada*. El enorme volumen de las tareas legislativas del Parlamento ha conducido en buena medida a que éste haya de contentarse con debatir y aprobar leyes-*armazón*, que luego mediante decretos serán rellenadas por la burocracia gubernamental.

Por otro lado, mucho se ha venido insistiendo en la necesidad de un adecuado control parlamentario puesto que si el Parlamento utiliza su ilimitado poder para delegarlo, entonces el Parlamento mismo queda rebasado y en cierto modo anulado. A efecto de lo anterior se han creado algunas comisiones de control en los Lores.

2.- Fiscalización política de la acción del Gobierno

- ◆ Si entendemos como fiscalización influencia, consejo, crítica, examen y publicidad, podemos afirmar que los Comunes ejercen una eficaz fiscalización del Gobierno y decimos los Comunes porque en la práctica los Lores han quedado apartados de esta función fiscalizadora ya que es en los Comunes donde debe tener su escaño el Premier, donde necesita el respaldo de la mayoría y donde se realiza el control financiero.

Bien es verdad que esta fiscalización difícilmente puede encontrar su última expresión: la responsabilidad política. El hecho obvio de que el Gabinete cuenta con el respaldo de una disciplinada *mayoría* de diputados habla por sí sólo de esto. Como se recuerda al efecto, un Gobierno mayoritario no ha sido derrocado desde 1885.

Estas circunstancias han hecho que surjan consideraciones que cuestionan la existencia de una fiscalización parlamentaria auténtica, llegándose a la conclusión de que lo único que puede hacer el Parlamento es *influir sobre el electorado*, que es el que realmente puede controlar al gobierno.

La Oposición puede recurrir como última arma a la moción de censura, esto es, exigir el debate de una moción mediante la que se exprese la retirada de la confianza al Gobierno. Es una convención constitucional que el Gobierno nunca dejará de acceder a una demanda en solicitud de una votación de confianza, claro está, el supuesto de que un Gobierno pierde formalmente una votación es hoy casi una pura hipótesis.

- ◆ Si, desde otra perspectiva se piensa que hay fiscalización o puede haberla sin necesidad de que exista responsabilidad ministerial, vemos cómo pueden detectarse una serie de moderaciones parlamentarias de las funciones de gobierno:
- ◆ El debate sobre el *discurso de la Corona*
- ◆ El debate sobre el *Presupuesto*
- ◆ La discusión de *mociones*
- ◆ Las mociones para *levantar la sesión*
- ◆ Las *preguntas* a los ministros

2.- LA CÁMARA DE LOS LORES

a) Composición

La Cámara de los Lores puede ser considerada como un superviviente de los días ya lejanos de la monarquía inglesa cuando compartía el poder con el rey en el seno del Gran Consejo.

Aun cuando hoy es inequívoca una cierta tendencia hacia el unicameralismo, lo cierto es que muchos Parlamentos mantienen una estructura bicameral; sin embargo, la Cámara de los Lores se distingue de otras asambleas análogas por mantener aun unos *rasgos acentuadamente hereditarios*.

Tres son los tipos de Lores que se pueden diferenciar en esta Cámara alta:

- ◆ Los Lores espirituales, son los arzobispos de Canterbury, York, Londres y otros 21
- ◆ Los Lores temporales, entre los que se encuentran:

- ◆ los *lores hereditarios del Reino Unido que no hayan renunciado* a sus títulos. El título de Par es otorgado por la reina por consejo del Premier. Este título da derecho a un escaño en los Lores.
- ◆ Los *lores de Escocia*, elegidos en número de 16 entre los antiguos lores de aquel reino
- ◆ Los *lores de Irlanda* en número de 28
- ◆ Los *lores jurídicos*. Estos lores tienen como función cumplir las funciones judiciales de la Cámara. Son nombrados por la Corona de entre aquellas personas que hayan desempeñado durante más de dos años un alto cargo judicial o lleven ejerciendo la abogacía 15 años. Conservan vitaliciamente el derecho de asistir y votar a la Cámara, aunque renuncien al ejercicio de su función judicial
- ◆ Los lores vitalicios, son nombrados por la Corona en virtud de lo establecido por la *ley de Pairías vitali*–

cias. Este nombramiento se concede en reconocimiento de servicios particularmente señalados en política

o en cualquier otro ámbito.

Esta Cámara no ha dejado de aumentar en tamaño llegando hoy a 1000 a un ritmo contrario al de *disminución de sus poderes*. Esta Cámara representa más bien a la parte *rica y conservadora* de la población.

b) Organización y atribuciones

Organización – La Cámara de los lores está presidida por el Lord Canciller. Es recomendado para ostentar el puesto por el *Premier*, que no está obligado a consultar a la propia Cámara. El Lord Canciller es siempre miembro del *Gabinete*. Las *facultades* del Lord Canciller en cuanto a presidente de la Cámara son sensiblemente menores que las del Speaker de los Comunes, lo que se manifiesta especialmente en los debates parlamentarios, dada la enorme libertad con que se desarrollan los mismos en esta Cámara. Así por ejemplo, el Lord Canciller carece de facultades para llamar al orden a los lores; por contra, puede intervenir en los debates que preside. En *ausencia* del Lord Canciller, la presidencia es ocupada por un Presidente adjunto nombrado por la Corona o por un Presidente suplente designado por la Cámara.

Todas las *cuestiones de orden y procedimiento* son decididas por la propia Cámara, que goza de total libertad de acción.

Atribuciones– En cuanto a sus atribuciones cabe señalar que hasta 1911 eran sustancialmente *análogas* a las de la Cámara de los Comunes. La *Parliament Act de 1911* reduciría muy notablemente tales atribuciones y la *Parliament Act de 1949* consagraría de modo definitivo las diferencias en cuanto a los poderes de una y otra.

◆ **Legislativas**

Desde una perspectiva formal la competencia legislativa de los Lores es *casi equivalente* a los Comunes, pues toda ley debe ser aprobada por ambas cámaras y la iniciativa legislativa puede hacerse efectiva ante cualquiera de las Cámaras. Sin embargo, tras las *Parliament Act de 1911* y 1949 existen importantes salvedades al respecto:

- De un lado los Lores han quedado *excluidos de toda competencia* en relación a los proyectos de leyes de carácter financiero. En efecto, todo proyecto de ley financiera aprobado por los comunes se convertirá en ley, que deberá ser

sancionada por la Reina en el plazo de un mes, aun cuando la Cámara de los Lores rechace, enmiende o no vote el proyecto. Consiguientemente en materia financiera los Lores sólo funcionan como una cámara de registro formal.

Esta preponderancia de los Comunes resulta acentuada si se tiene en cuenta que aunque la Parliament Act enumera las materias que tienen carácter financiero, deja a la libre decisión del *Speaker* el calificar de acuerdo con esa enumeración si un determinado proyecto presenta esa naturaleza.

- De otro lado con los proyectos de ley públicos que no tienen carácter financiero, la intervención de los Lores no tiene otro efecto, a lo sumo, que la de un *veto temporal*. La oposición de los Lores a un Public Bill probado por los Comunes paraliza o suspende ese proyecto por un plazo que de hecho no llega ni a *un año*.

Ahora bien, sería un error minimizar las atribuciones legislativas de los Lores ya que los Lores realizan importantes *actividades de revisión y enmienda*.

◆ **Fiscalización del Gobierno**

Aunque la mayoría de los miembros del gobierno tienen su escaño en los Comunes, alrededor de 15 lores son titulares de *cargos oficiales*. De entre ellos, un número que oscila *entre 2 y 4* forman parte del Gobierno. Pese a tan reducida presencia, el Gobierno a través de los *Whips de la Cámara Alta* está obligado a informar, explicar y justificar sus acciones ante la Alta Cámara. Desde este punto de vista puede decirse que los Lores llevan a cabo una cierta función de fiscalización de la acción del gobierno. A diferencia de lo que acontece en los Comunes, son muy raras las preguntas en la Cámara Alta. Y, por otra parte, resulta una diferencia transcendental el hecho de que el Gobierno no necesita contar con la confianza parlamentaria de la Cámara de los Lores .

En definitiva, la Cámara de los Lores ayuda a la de los Comunes en la labor de fiscalización al Gobierno, sólo cuando el partido del Gobierno no sea conservador resultará incrementada esta función de fiscalización.

◆ **Judiciales**

La Cámara de los Lores es la *Suprema Corte o Tribunal de Apelación*. En consonancia con esto, cualquier lord tiene derecho constitucionalmente a participar en esta importante función; sin embargo, en la práctica el ejercicio de esta función queda confinado a los *Lores Jurídicos*.

La competencia jurisdiccional de la Cámara puede diversificarse del modo que sigue:

- Como Supremo Tribunal de apelación, constituye la última instancia en materia civil y criminal. Conoce recursos interpuestos contra resoluciones del Tribunal de Apelación. La resolución debe emanar de un colegio de jueces integrado al menos por tres jueces.
- Como Tribunal de primera y única instancia, la jurisdicción de los Lores ha desaparecido casi totalmente. Apenas si puede recordarse la que ostenta para sancionar desacatos en la propia Cámara

c) Su posible Reforma

Parece claro que el gran problema de la Cámara alta es el de su pervivencia o más precisamente el de su reforma.

La abolición de la Cámara alta no es un tema reciente. Ya tras la *Revolución Francesa de 1789* , tres hombres iban a rechazar el principio hereditario en el gobierno, solicitando en consecuencia la abolición de la Cámara de los Lores. Ahora, sin embargo se apuesta más por una mera reforma , incluso por el partido laborista.

Los intentos más importantes de reforma han sido los siguientes:

- ◇ La Conferencia Bryce . Nombre con el que se conoce a la Comisión que en 1918 se iba a ocupar de la reforma de los Lores emitiendo un conocido informe. En él se postulaba que esta Cámara fuese *elegida por los Comunes sobre base proporcional y para 12 años, no teniendo que tener las mismas funciones que los Comunes*. El proyecto no aguantó la segunda lectura.
- ◇ En 1948 se estaba tramitando el Parliament Bill que se iba a convertir en el Parliament Act de 1949 . Aquí tuvo lugar una conferencia entre los líderes conservador y laborista . Terminó en fracaso pero las propuestas son significativas en tanto en cuanto hubo acuerdo en las siguientes bases:
- ◇ La segunda Cámara debía ser complementaria a los Comunes y nunca rival
- ◇ La composición debía asegurar que ningún partido tuviera garantizada una mayoría permanente
- ◇ El derecho de asistir y votar basado exclusivamente en la herencia no debe existir
- ◇ Los lores serían nombrados sobre la base de la distinción personal y servicios públicos
- ◇ La mujer debería tener acceso

SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral británico es un sistema **mayoritario simple**, esto es, a *una sola vuelta*, en la que resulta elegido el candidato que logra el mayor número de votos, con independencia de la cifra real de éstos; caso de que dos candidatos quedasen empatados, se recurrirá al sorteo para decidir el que resulta elegido.

El sistema electoral, como puede apreciarse con facilidad, es pieza clave en la tradicional correlación de fuerzas políticas en Gran Bretaña. ante todo parece indiscutible que estamos ante un sistema verdaderamente **injusto**.

La injusticia del sistema ha sido codificada matemáticamente por la llamada ley del cubo , por mor de la cual, en el marco del two party system, existe una relación fija entre los escaños y los votos obtenidos por los dos partidos grandes siempre que éstos reúnan alrededor del 90 % de los votos. La ley del cubo se expresa matemáticamente así: si la relación de votos de los dos grandes partidos es A/B (con A mayor), la relación de sus escaños respectivos será de A al cubo / B al cubo, esto es, en una Cámara de 650 escaños como la actual, una oscilación de un 1 % se convertirá en una diferencia de 19 escaños.

Esta ley se ha reflejado con nitidez entre 1931 y 1964, dejando de verificarse con tanta claridad con posterioridad. Ahora tal vez deberíamos hablar de ley cuadrada . En cualquier caso, un sistema electoral injusto.

Resulta paradójico pues que el sistema electoral británico se haya mantenido inalterado desde sus inicios. Muchos analistas lo consideran pieza clave para el mantenimiento de la actual arquitectura constitucional británica al proporcionar a un partido una clara mayoría de escaños en los Comunes, con ello el actual sistema

tiende a evitar los gobiernos minoritarios o de coalición impulsando los *gobiernos homogéneos*.

Este sistema mayoritario propicia el *voto útil* y que las elecciones generales no sirven ya para designar a los miembros de la Cámara de los Comunes, sino para *designar a los Gobiernos*. No como en otros sistemas multipartidistas en los que los ciudadanos votan a los diputados y éstos eligen al Presidente del Gobierno.

SISTEMA DE PARTIDOS

1.- EL BIPARTIDISMO

Es a partir de 1660 cuando se puede hablar de los partidos embrionarios de los actuales, son los **tories**, defensores del rey y de la Iglesia, y los **whigs**, que defendían al Parlamento y a las leyes civiles contra el rey. Los tories eran aristócratas y propietarios terratenientes, los whigs pertenecían fundamentalmente a la burguesía mercantil.

La evolución de los partidos ingleses tradicionales está íntimamente vinculada a la evolución de la legislación electoral . Hasta la reforma de 1832 los partidos ingleses no dejaban de ser, en realidad, más que *grupos parlamentarios*. A partir de entonces extienden su actividad por todo el país al crearse los *comités locales electorales* .

Hasta 1900 Inglaterra no conoce más que a dos partidos: tories y whigs. A partir de esa fecha aparece el **partido laborista** . Este partido fue suplantando paulatinamente al partido liberal, por eso desde el 22 al 35 se pasó por una cierta inestabilidad debido al *tripartidismo* vigente . A partir del 35 el partido laborista suplantó definitivamente al liberal.

Varias son las causas que orientan la vida política inglesa hacia el bipartidismo: temperamentales, homogeneidad económico-social de la nación inglesa, históricas... y sin embargo el sistema electoral de mayoría simple con distrito uninominales (ver) .

En Gran Bretaña, el bipartidismo ofrece 3 ventajas:

- ◇ permite al cuerpo electoral elegir al gobierno del país, es una *democracia directa*
- ◇ procura *gobiernos estables* para llevar adelante su política general
- ◇ al eliminar todo tipo de coaliciones electorales permite establecer una *responsabilidad política* clara

2.- FORMACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTIDOS

Formación– La división entre los partidos conservador y liberal se ha fundado paulatinamente sobre una *base económica*. El partido conservador tenía su clientela entre la nobleza y los terratenientes; el partido laborista se apoyaba en trabajadores e industriales. Además, en 1900 se funda el partido laborista como consecuencia de una decisión de un *Congreso de los Trade Unions*. El partido venía a ser un apéndice de los sindicatos. A partir del 22, el partido laborista alcanza la posición de segundo partido y en el 35 se come a los liberales.

Características:

Partido Conservador: el partido conservador continúa hoy apoyándose fundamentalmente en las *clases altas* y acomodadas y conservan los rasgos heredados en su relación con la *Iglesia anglicana*, en *política fiscal*, *moderación en reformas económicas y sociales*...

El Partido Conservador *ha modernizado*, pese a ello, su programa político presionado por la presencia laborista, deseando ganar a su causa a una parte de las clases medias y de los votos flotantes.

Partido Liberal: el partido liberal había encontrado su fuerza primaria en la resistencia de cierta parte de la población a la monarquía. Durante el siglo XIX alterna Gabinetes con los conservadores, pero a lo largo del siglo XX pierde terreno debido a que:

- ◇ gran parte de su programa se había realizado con el *Habeas Hábeas Act*, el *Bill of Rights*, las paulatinas reformas electorales, la *Parliament Act de 1911*...
- ◇ sobre todo a la *importancia del partido laborista* que en el marco del two party system, ha hecho de partido liberal el tercer partido

Partido Laborista: el partido laborista tiene un origen extraparlamentario. Ha sido creado y está íntimamente vinculado al *movimiento sindical*.

Propició la *eliminación del partido laboral* primero por subrepresentación y después por polarización sobre todo a partir del 35.

Aunque el partido laborista haya nacido como un partido de clase y se haya desarrollado al menos inicialmente como un partido socialista, el hecho del two party system ha condicionado la evolución del partido laborista y ahora es *Nueva Vía* (Giddens)

GRUPOS DE PRESIÓN

La esencia de la democracia constitucional consiste en que los grupos pluralistas más diversos pueden participar ilimitadamente en el proceso económico y político.

Según los tipos de regímenes políticos variarán las modalidades de acción de los grupos de presión y su inserción por parte del Estado. Podemos distinguir dos **tipos de institucionalización** de los grupos de presión: externa e interna.

Institucionalización Externa: la institucionalización externa es la que lleva a cabo el Estado dando un estatus jurídico a los grupos de presión. Las reivindicaciones de estos grupos se canalizan a través de Comisiones consultivas a nivel del gobierno, pues es éste quien ostenta el máximo poder de decisión. Gran Bretaña ha hecho que tales contactos se conviertan en una pieza del mecanismo estatal, así han florecido numerosos *órganos administrativos* que se encargan.

Institucionalización Interna: Si la institucionalización propuesta por el Estado para la inserción de los grupos de presión en el proceso decisorio, entonces no tardan *ellos mismos* en encontrar el canal de presión más eficaz. La utilización repetida y constante de esta vía de acción conduce a una verdadera institucionalización del fenómeno.

La institucionalización externa de la acción de los grupos de interés está en función

del sistema de partidos vigente, mientras que la institucionalización interna guarda relación fundamentalmente con el tipo de *instituciones gubernamentales* .

La acción de los grupos se llevará a cabo sobre la institución que sea el auténtico foco de decisiones, en este orden: Ejecutivo, Parlamento y Opinión Pública. Así tenemos:

- **Sobre el ejecutivo:** la mayor parte de estos contactos se realizan privadamente y de forma más o menos amistosa. Resultaría inconcebible la toma de una decisión sin el *asesoramiento* de los grupos de presión.
- **Sobre el Parlamento:** Los grupos intentan conseguir *portavoces de sus intereses* en el Parlamento, pues sólo así tendrán acceso al mismo
- **Sobre la Opinión Pública:** La presión sobre la opinión pública tiene como fin para que ésta actúe sobre los gobernantes, ya que éstos no van a tomar una decisión de duro calado en el cuerpo electoral.

◇

31