

El principio de la separación de poderes en el sistema político británico: la reforma de la Cámara de los Lores

Carlos DE CUETO NOGUERAS

I. INTRODUCCION: LA CAMARA DE LOS LORES

1. Génesis del parlamentarismo británico

El Parlamento en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte tiene su origen en el siglo XIII, cuando los caballeros representantes de los condados, ciudades y villas y, más tarde, los burgueses fueron requeridos por primera vez a participar en el *Magnum Concilium*, junto a los nobles y eclesiásticos, a propuesta de Simon de Monfort, Conde de Leicester en 1264. Con el paso del tiempo, los encuentros de este Gran Consejo vinieron marcados por la reunión por separado de los elementos de la legislatura incipiente. Mientras por un lado se reunían los caballeros y burgueses, en lo que vendría a denominarse posteriormente la Cámara de los Comunes, por el otro, lo hacían la nobleza y el clero en el marco de la Cámara de los Lores¹. El bicameralismo parlamentario británico quedaría consagrado definitivamente en 1343.

La Cámara de los Lores se ha convertido en la más célebre y antigua cámara aristocrática, en una auténtica superviviente de la historia y de los tiempos pasados del Gran Consejo del monarca, aunque sus funciones y poderes han ido disminuyendo progresivamente en favor de los Comunes, con los que coexistían en pie de igualdad desde punto de vista legislativo. Con el paso del tiempo, y en la medida en que se iba consolidando y arraigando el principio democrático durante el siglo XIX, se hacía cada vez difícil para una cámara no electa como la de los Lores mantener este equivalente estatus frente a los Comunes.

2. Composición de la Cámara de los Lores

La cámara alta del Parlamento de Westminster está compuesta por unos 1.290 miembros entre los cuales podemos destacar dos categorías: 1) los pares hereditarios, que constituyen el grupo más numeroso, son los poseedores del título hereditario de *lord* con derecho a asiento y voto en la cámara alta; entre ellos se puede mencionar a los duques reales (los duques de Edimburgo, de Gloucester y Kent, miembros de la familia real que tienen asiento en la Cámara de los Lores pero que raramente participan en los debates), duques no reales, como el duque de Norfolk cuyo título data de 1843, marqueses, condes, vizcondes y barones. Todos estos títulos

hereditarios, que pasan al siguiente varón en la línea sucesoria, fueron otorgados por el monarca ya fuese como medio idóneo para recompensar a sus favoritos, ya por servicios prestados a la monarquía e incluso, en ocasiones, como bajo el reinado temprano de los Estuardo, fueron vendidos abiertamente para aumentar sus ingresos cuando el parlamento se opuso a seguir concediendo más dinero a la institución monárquica²; 2) la *Life Peerage Act* de 1958, quizás la más importante reforma de la cámara durante el siglo hasta entonces, creaba los pares vitalicios que ostentan este derecho de por vida sin derecho de sucesión por sus descendientes, lo que daba además la oportunidad por primera vez a las mujeres de entrar en la cámara. La gran mayoría de pares vitalicios creados hasta la fecha han sido en favor de, o bien políticos partidistas, —aquellos que han trabajado por su partido fuera del Parlamento, que se han retirado de los Comunes, o que no han conseguido escaño en los Comunes por no haber salido elegidos por su circunscripción³—, o bien de personalidades de reconocido prestigio, pericia, experiencia y cualificación en los distintos aspectos de la vida nacional —funcionarios, líderes sindicales, doctores, académicos, artistas, premios nobel, deportistas, etc.—. Dentro de este segundo grupo hay que identificar a los Lores espirituales y a los Lores judiciales. Los 26 Lores espirituales están integrados en su totalidad por los altos dignatarios de la Iglesia Anglicana, entre los cuales cabe mencionar a los arzobispos de Canterbury y York, a los obispos de Londres, Winchester y Durham y a los 21 obispos diocesanos más antiguos de las diócesis de la Iglesia de Inglaterra⁴. Y, por su parte, los Lores judiciales —*law lords*— ejercen, en el seno del *Appellate Committee*, la función jurisdiccional de apelación suprema en Gran Bretaña.

3. Nombramiento de los pares

El poder para crear pares es formalmente prerrogativa del soberano, pero en la práctica la creación de pares tanto vitalicios como hereditarios se realiza a propuesta del primer ministro de turno, el cual determina tanto si deben ser creados nuevos pares,

² John L. Irwin, *Modern Britain. An Introduction*, Third Edition, Routledge, 1994, Londres, pág. 46.

³ En 1992, cuando Linda Chalker, la ministra para el desarrollo de ultramar, perdió su escaño en los Comunes John Major, el primer ministro por entonces, la nombró par vitalicio para que pudiera mantener su puesto en el gobierno, esta vez bajo el título de Baronesa Chalker.

⁴ Aunque la única Iglesia representada por estos Lores espirituales es la Iglesia de Inglaterra, Margaret Thatcher nombró como par vitalicio al rabino jefe, Lord Jakobovits, en enero de 1988.

¹ Sobre el origen del parlamentarismo británico moderno véase Philip Norton, *Parliaments and Governments in Western Europe*, Vol. I, Frank Cass, Londres, 1998, pág. 16 y ss.

como quiénes serían estos. Así, la creación de pares se ha convertido en una fuente de primer orden de patronazgo primer ministerial, especialmente durante las administraciones laboristas, para suavizar en la medida de lo posible la mayoría conservadora abrumadora que predomina en la cámara alta dado el elemento hereditario que copa las dos terceras partes de sus miembros. No obstante, por convención constitucional, en el momento de crear nuevos pares para evitar que se piense que el jefe de gobierno sólo recomienda al monarca miembros o simpatizantes de su propio partido se les requiere al resto de líderes de los partidos de la cámara que hagan sus propias nominaciones⁵. Si la posibilidad o amenaza de nombrar un puñado de pares favorables al gobierno puede haber permitido en ocasiones poner punto y final a conflictos entre los Comunes y los Lores, al mismo tiempo esta práctica erosionaría gran parte del prestigio del que goza la cámara, y atentaría contra su propio carácter parlamentario para convertirla en un instrumento sin independencia respecto del gobierno.

II. FUNCIONES DE LA CÁMARA DE LOS LORES EN EL SISTEMA POLÍTICO BRITÁNICO

Las funciones desarrolladas por la segunda cámara del Parlamento de Westminster se concentran en tres ámbitos o dimensiones fundamentales.

1. La función legislativa de la Cámara de los Lores

Aunque el Parlamento británico está formado por dos cámaras, la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores, a raíz de las *Parliament Acts* de 1911 y 1949 la Cámara de los Lores ha perdido gran parte de su potestad legislativa en favor de los Comunes, por lo que prácticamente el Parlamento está constituido en lo esencial por los diputados electos⁶. Sin embargo, sin despreciar como veremos más tarde sus poderes residuales, su actividad legislativa se ha concretado en actuaciones de tres tipos o clases.

A) *La capacidad de discusión de los proyectos de ley.* Los Lores se encuentran en una situación óptima para discutir las cuestiones planteadas en el marco del proceso de elaboración de las leyes. En primer lugar, la discusión de los proyectos se desarrolla en un escenario caracterizado por una mayor libertad respecto de influencias externas ya sean del gobierno, de los partidos, de los grupos de interés o incluso de las circunscripciones electorales territoriales, en comparación con lo que ocurre en los Comunes. Ante el carácter no electo de los Lores sus debates se conducen de una forma menos partisana y por tanto menos constreñidos por las

directrices y fidelidades partidistas. A pesar de que en la cámara haya un líder de cada partido, acompañado de su propia oficina o equipo *whip*, la debilidad de la disciplina de voto por la escasa configuración de la cámara con parámetros partidistas por el alto número de *crossbenchers*, sus miembros se sienten más libres en su actuación parlamentaria. Por tanto, si hay algo que caracteriza a esta cámara alta es ante todo el carácter impredecible del comportamiento parlamentario de sus miembros en sus alegatos y votaciones, dicho de otra forma, la alta frecuencia del *cross-voting* o la primacía de la conciencia en las votaciones que les proveen de una "latitud para actuar a menudo envidiada por los colegas del otro lado del pasillo del Palacio de Westminster"⁷. En segundo lugar, la cámara alta británica promueve un debate o discusión parlamentaria de la legislación de mayor profundidad y flexibilidad en la medida en que, a diferencia de la cámara baja de representación poblacional, en la Cámara de los Lores el presidente de la cámara, el Lord Canciller, carece de un poder efectivo para regular el procedimiento legislativo y dar prioridad a los asuntos del gobierno, para garantizar el orden en los debates o para evitar el obstruccionismo o dilación legislativa durante las intervenciones de sus miembros. De hecho, no puede hacer uso de los instrumentos de control temporal como la moción de guillotina, ni puede seleccionar o determinar las enmiendas a considerar. Y, en tercer lugar, la composición específica de la cámara, a raíz de la entrada de los pares vitalicios a partir de 1958, ha potenciado debates y discusiones de un alto nivel de calidad y de riguroso conocimiento de causa gracias a este alto número de personalidades de amplia experiencia, reconocido prestigio, indiscutible pericia y cualificación y valiosa aportación a los logros públicos en los distintos dominios de la vida nacional.

B) *La capacidad de revisión de las piezas legislativas que le son remitidas por los Comunes.* Esta función de los Lores permite ahorrar tiempo a los Comunes dando una primera audiencia a las leyes no controvertidas para que después pasen subsiguientemente a los Comunes con una mínima discusión, lo cual es sobre todo útil cuando las leyes son especialmente complejas desde un punto de vista técnico. Esta función de revisión ha incrementado su importancia en el siglo XX a medida que las actividades del Estado iban aumentando, lo que promovía la presentación en los Comunes de una legislación cada vez más voluminosa y compleja sin un aumento paralelo de la cantidad de tiempo que los Comunes invertían en esta tarea, lo cual se ve agravado por los imperativos de conflicto partidista y el uso frecuente de la guillotina que impide un control cuidadoso y metódico de la legislación. Por esta sobrecarga de trabajo parlamentario, muchas leyes así pasaban por los Comunes sin apenas discusión respecto a lo que necesitarían en realidad, por lo que una consideración en detalle por parte de los Lores ha sido generalmente bienvenida por los Comunes, por el gobierno y por los representantes

⁵ A tal respecto véase Jean Paul Jacquè, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 2^a Edition, Dalloz, París, 1996, pag. 80.

⁶ Una reflexión sobre el poder preponderante de los Comunes puede verse en Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 6^a Edición, Ariel, Barcelona, 1988, pag. 225.

⁷ Paul Silk y Rhodri Walters, *How Parliament Works*, Longman, 1995, pag. 17.

de los grupos de intereses afectados por ella⁸. Para poder realizar adecuadamente esta función la Cámara de los Lores, aprovechando el nuevo impulso dado por los pares vitalicios a la acción parlamentaria y el carácter de expertos de sus miembros en áreas de actividad específicas, ha tenido que emprender un espectacular desarrollo institucional, ante todo en términos de especialización, que ha supuesto una ambiciosa apuesta a favor de "un mayor profesionalismo dentro de la cámara"⁹. Para ello se han ido creando comités de investigación —*select committees*— para fiscalizar e informar sobre cuestiones particulares, comités especiales de leyes públicas¹⁰, así como comités permanentes para analizar en profundidad los proyectos de ley entre las cuales cabe destacar por su importancia y actividad el Comité de las Comunidades Europeas creado en 1974, el de Ciencia y Tecnología en 1980 y el de Legislación Delegada y Desregulación. No obstante, el desarrollo institucional que ha experimentado la Cámara de los Lores se ha visto reducido primero por su composición, pues los miembros que pueden insertarse y prestar servicios en estos comités, claramente los pares vitalicios, son limitados; segundo, por la escasa dotación de recursos y personal al servicio de la cámara y, tercero, por el mismo estatus inferior de los Lores en comparación con los Comunes en el proceso legislativo. De ahí que las funciones de debate y revisión de la legislación, en donde se concreta gran parte de la actividad de la Cámara de los Lores, no se lleven a cabo en base a un esquema de oposición política frente a los Comunes, sino muy por el contrario de complemento de los Comunes ante la falta de tiempo suficiente, flexibilidad y/o libertad que tiene ésta cámara para abordar la tarea de escrutar los proyectos en profundidad¹¹.

C) *La capacidad de rechazar las leyes remitidas por los Comunes.* Esta actitud de rechazo o parálisis legislativa por parte de los Lores ha permitido convertir, ante la disciplina de voto en los Comunes, a la cámara alta en el lugar más idóneo para castigar y derrotar al gobierno¹². No obstante, este estancamiento forzado, que generalmente ha obedecido a la remisión de proyectos de ley que presuntamente violaban normas sobre el interés público o el consenso nacional, no solamente puede ser fácilmente superado por los Comunes con un nuevo posicionamiento reiterando su respaldo a la misma en el próximo período de sesiones, sino que, en caso de persistir, puede desembocar en la invocación de las *Parliament Acts* de 1911 y 1949 y, en

el peor de los casos, forzar propuestas de reforma de la Cámara como ocurrió en 1969.

2. La función en el ámbito de control de la acción de gobierno de la Cámara de los Lores

Aunque los miembros de la Cámara de los Lores tienen a su disposición una variedad de instrumentos, especialmente las preguntas orales y escritas, dirigidos a la fiscalización y escrutinio de la responsabilidad colectiva del gobierno, esta función es claramente secundaria pues, desde un principio, se ha entendido que ningún gobierno debería de dimitir por ser derrotado en los Lores. La Cámara de los Lores nunca ha tenido la posibilidad de comprometer la responsabilidad del gabinete. No obstante, la función de control crítico de la acción de gobierno y de las áreas de la política pública se han instrumentalizado en la cámara por la influencia que en la opinión pública tienen sus debates, sobre todo tras la llegada de las cámaras de televisión en 1985, y por la actuación de fiscalización desarrollada por los comités de investigación —*select committees*—.

3. La función judicial de los Lores

Finalmente, la Cámara de los Lores desarrolla una función judicial actuando como Corte Suprema de Apelación para todo el Reino Unido en casos civiles y para Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte en asuntos penales. Esta función jurisdiccional asumida por los Lores difícilmente se puede identificar con el diseño constitucional original, tratándose más bien de un mero accidente devenido. De hecho, gradualmente este desajuste de la Cámara de los Lores en materia judicial se ha hecho notar y se ha tratado si no de evitar, sí de suavizar. De un lado, el gobierno laborista abolió en 1948 la posibilidad que tenían sus miembros para reclamar ser juzgados por sus colegas según el viejo principio feudal. De otro, por convención constitucional la función judicial de apelación es ejercida no por la totalidad de la cámara, pues nadie se aventuraría a depositar la administración de justicia en un azar de mayorías de una asamblea fluctuante¹³, sino por un comité específico de la misma, el Comité de Apelación —*Appellate Committee*—. En este comité están presentes todos los Lores que sigan en activo en altas instancias judiciales o lo hayan estado, siempre que sean menores de 75 años, junto a los doce Lores judiciales —*law lords*— y todos ellos bajo la presidencia del Lord Canciller¹⁴.

⁸ En estos términos se pronuncia Anthony H. Birch, en *The British System of Government*, 10^a Edition, Routledge, Londres, 1998, pág. 50.

⁹ Raymond Plant, "Representational Reform", David Halpern, Stewart Wood, Stuart White and Gavin Cameron (Eds.), *Options for Britain: A Strategic Policy Review*, Dartmouth, Aldershot, 1996, pág. 232.

¹⁰ Hasta la creación por primera vez de los comités especiales sobre leyes públicas en 1992, los proyectos eran analizados en su fase de comisión parlamentaria por el Comité de la Totalidad de la Cámara —*Committee of the Whole House*—.

¹¹ Philip Norton, *Parliaments...*, cit., pág. 38.

¹² Las derrotas gubernamentales durante el período 1970-74 fueron de 26, durante 1979-83 de 45, durante 1983-87 de 62 y durante 1987-92 de 72.

¹³ Véase Walter Bagehot, *The English Constitution*, Sussex Academic Press, Brighton, 1997, pág. 69.

¹⁴ Este Comité de Apelación, creado por la *Appellate Jurisdiction Act* de 1876 específicamente para oír las apelaciones que se planteasen a la cámara, juzga una media de 70 casos al año y sus fallos son leídos en la cámara en sesiones especialmente convenidas al respecto.

III. EL PROCESO DE REFORMA DE LA CÁMARA DE LOS LORES

Con el transcurrir del tiempo, la cámara de representación poblacional, la Cámara de los Comunes, iba ganando prerrogativas progresivamente y afianzando su superioridad moral y política en detrimento de la Cámara de los Lores. Mientras el cariz parlamentario del sistema político británico decaía, al mismo ritmo el cariz representativo o democrático aumentaba. Esta evolución debía de conducir al declive legislativo de la Cámara de los Lores, cuando simultáneamente el sufragio universal se estableció finalmente en 1918 tras numerosas reformas iniciadas con la *Great Reform Act* de 1832 y continuadas con las de 1867 y 1874. Cada vez era más difícil justificar que una cámara no electa y representativa de nadie sino de ellos mismos, pudiera disponer de poderes iguales a los de la cámara electa, aunque el sistema electoral mayoritario de ésta no permita reflejar adecuadamente a la comunidad que representa. Una vez que la cámara baja se iba dotando de una mayor legitimidad a medida que fue creciendo su cuerpo electoral, se hacía menos aceptable que los Lores pudiesen oponerse eficazmente a ella y la reforma se entendía como inevitable.

1. *Parliament Act* de 1911

El conflicto originado en 1909 ante el rechazo de los Lores a votar y aprobar el presupuesto —*Finance Bill*— y ciertas medidas sociales que éste comportaba, llevaron a que el gobierno conservador saliente de Lloyd George lanzara un proyecto de ley por el que se reducían sustancialmente los poderes formales legislativos de la cámara aristocrática, la cual no tuvo otro remedio que refrendarla presionada por el arbitraje popular de dicha consulta electoral y por la amenaza del gobierno con nominar una hornada de pares suficientes para modificar la mayoría de la cámara. En concreto, este *ouput* parlamentario, que suavizaba las radicales y contundentes recomendaciones de reforma de la cámara presentadas por la Conferencia Bryce de 1917, introdujo dos novedades en materia legislativa. Por un lado, los Lores perdieron todo poder sobre las piezas legislativas con carácter financiero —*money bills*— las cuales serían tramitadas para su sanción real a los treinta días de su recepción por los Lores sin necesidad de ser aprobadas por la cámara alta¹⁵. Por otro lado, para el resto de las leyes públicas no financieras la Cámara de los Lores perdía su poder de veto legislativo absoluto, abiertamente admitido y reconocido como no utilizable, por una facultad de veto suspensivo estatutario máximo de dos años durante tres sesiones sucesivas. Una vez transcurridos estos plazos los Comunes podrían convertir dicho proyecto en ley pese a la oposición de los Lores. Tras esta reforma, para aplacar los

¹⁵ Esta supremacía legislativa en favor de los Comunes quedó patente igualmente al asignarse al presidente de la Cámara de los Comunes —*Speaker*— la competencia para dirimir o determinar la naturaleza financiera o no de los proyectos que le eran remitidos a la cámara.

temores del nuevo gobierno laborista surgido tras la IIGM a un posible período de activismo obstructivista por parte de los Lores, y con ello evitar una posible revisión radical de la institución aristocrática, el líder conservador en la cámara, Lord Salisbury, acordó con su homólogo laborista, Lord Addison, el primer elemento reconocido de autocontrol o auto-limitación de los Lores, a saber, la *doctrina Salisbury*. Este acuerdo consistía en un compromiso firme de la cámara para no rechazar en segunda lectura pieza legislativa alguna que fuese aprobada en los Comunes y que incluyese compromisos contenidos en el programa o manifiesto electoral del partido en el gobierno. En realidad, la supervivencia durante tanto tiempo de esta institución anacrónica y no representativa obedece, sobre todo, a esta escrupulosa actitud de autorrestricción y autocontrol ya que cualquier otra hubiese sido suicida¹⁶.

2. *Parliament Act* de 1949

Con esta nueva legislación se consolidaba el proceso de reforma iniciado en 1911. Esta iniciativa legislativa surgió esta vez del gobierno laborista de Clément Atlee ante el temor de que la *Doctrina Salisbury* pudiera diluirse a medida que se acercasen las nuevas elecciones generales. El gobierno laborista quería evitar a toda costa que el poder obstructivista parlamentario de dos años que aún mantenían los Lores pudiera dilatar o posponer la entrada en vigor del proyecto nacionalización del acero. Con esta ley de 1949 el poder de veto suspensivo para las leyes públicas no financieras quedaba reducido de dos años a lo largo de tres períodos de sesiones, a un año a lo largo de dos períodos de sesiones, es decir, a doce meses a partir de la fecha de la disputada segunda lectura de la ley en los Comunes en la primera sesión o período parlamentario.

3. *Life Peerage Act* de 1958

Ante el vertiginoso absentismo de los miembros de la cámara en los años cincuenta, el gobierno *tory* de Macmillan propuso un nuevo paquete de reformas dirigido a garantizar la subsistencia de esta institución¹⁷. Sin el apoyo de los laboristas, ante el temor de que esta nueva medida pudiera impulsar la legitimidad de esta dudosa cámara democrática, la *Life Peerage Act* de 1958 aprobó la creación de pares vitalicios. Consistió en una triple estrategia dirigida a permitir finalmente la entrada de las mujeres en esta institución, a promover el reclutamiento de elementos meritocráticos válidos y activos que podrían mantener su funcionamiento como cámara legislativa¹⁸ y a instaurar una vía de acceso para in-

¹⁶ Así, Yves Mény and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe*, 3rd Edition, Oxford University Press, Oxford, 1998, pág. 183.

¹⁷ El éxito de la reforma se plasmó en el aumento de la media de asistencia por sesión a la cámara de los apenas cien de los años cincuenta a más de cuatrocientos en los noventa.

¹⁸ El nuevo impulso al activismo parlamentario tras la puesta

roducir elementos partidistas fieles al gobierno de turno que apoyasen sus iniciativas y políticas¹⁹. En concreto, y de cara a salvaguardar en algún modo su legitimidad y credibilidad, esta opción fue utilizada para crear nuevos pares que enjugasen parcialmente la rotunda mayoría conservadora de la cámara que desde 1880 hasta 1960 votó claramente en contra de los proyectos presentados por los gobiernos laboristas y liberales. La creciente creación de pares vitalicios laboristas y liberales y el alto absentismo en los debates y trabajos de la cámara de los pares hereditarios, principal elemento de esta abrumadora mayoría conservadora de los Lores, consiguieron hacer menos visible este inaceptable desequilibrio partidista²⁰.

4. *Peerage Act* de 1963

Con esta nueva reforma se permitía que los pares hereditarios pudieran renunciar a su dignidad o título de par para poder concurrir a las elecciones y llegar a obtener representación en los Comunes.

5. *Parliament* (nº 2) *Bill* de 1968

Con el nuevo gobierno laborista de 1967 el gabinete de Wilson se puso manos a la obra para iniciar una nueva ronda de contactos y negociaciones de cara a continuar la reforma de la cámara y, en este sentido, se presentó la *Parliament* (nº 2) *Bill* de 1968 de común acuerdo por los líderes de los dos principales partidos. Este proyecto, que proponía una reforma sustancial dirigida a abolir los pares hereditarios y mantener únicamente a los pares vitalicios que serían nominados por el jefe de gobierno, fue sorprendentemente rechazado por acuerdo de los *backbenchers* de ambos partidos por el temor a un aumento desmesurado y extensivo del poder de patronazgo del primer ministro. Después de este fiasco, mientras el gobierno de Thatcher perdió todo interés en la reforma a pesar de las propuestas lanzadas por su propio Comité Home de 1978²¹, los la-

en escena de los pares vitalicios lo podemos observar al evaluar su productividad y eficacia en terminos de número de enmiendas presentadas a la legislación de los Comunes por período parlamentario, una media de 2.000 durante la década de los ochenta, lo que atrajo la atención de los grupos de presión ante la importancia tanto de los Lores como de los Comunes a la hora de asegurar ajustes detallistas de las leyes. N. Baldwin, "The House of Lords", M. Rush (Eds.), *Parliament and Pressure Politics*, Clarendon Press, 1990.

¹⁹ De hecho, desde la aprobación de esta ley hasta finales de los años noventa sólo se han creado cuatro nuevos pares hereditarios, entre los cuales cabe resaltar el conde de Stockton en favor del antiguo primer ministro Harold Macmillan en febrero de 1984, de lo que se deduce que la aristocracia de los pares hace ya tiempo que dejó de ser feudal y agraria, Philippe Ardant, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 11e Edition, LGDJ, París, 1999, pág. 277. Así, el primer ministro Wilson creó entre 1964 y 1970 141 pares vitalicios, de los cuales 78 eran simpatizantes del Partido Laborista

²⁰ Para 1999, los pares inscritos en el partido conservador eran 474, en el partido liberal-demócrata 68, y en el Partido Laborista 176, mientras unos 335 se declaraban sin afiliación política.

²¹ En otras cosas, este proyecto planteaba la eliminación de los pares hereditarios, que un tercio de sus miembros fueran electos y que los dos tercios restantes fuesen nombrados o nominados por el primer ministro, *Review Committee on the Se-*

boristas radicalizaron sus propuestas a favor de su abolición, a favor del unicameralismo como proclamó su conferencia anual de 1976 y como se plasmó finalmente en su manifiesto electoral de 1983. La cuestión de la reforma no emergió a la escena política británica hasta la campaña electoral de las elecciones generales de 1992 cuando el partido laborista cambió de nuevo su posición y optó entonces por transformarla en una asamblea electa con poderes limitados, sin presencia ministerial y vinculada a las asambleas regionales fruto del paralelo proceso de devolución. La sorprendente y estrecha victoria conservadora desterró cualquier proyecto de transformación institucional radical de la agenda gubernamental, a pesar de la creciente presión ejercida por la opinión pública y por las activas campañas desarrolladas por los grupos de presión en favor de la reforma constitucional —*The Constitutional Reform Centre, The Institute for Public Policy Research, The Institute of Economic Affairs o the Charter 88*—²².

6. Reforma de octubre de 1999

A pesar de la creación de los pares vitalicios, de la limitación de los poderes legislativos de la cámara alta y de que los poderes restantes tuvieran que ser utilizados con una condicionada cautela por el conocimiento de que la fuente de una supremacía en la autoridad democrática y representativa descansaba en manos de los Comunes, la Cámara de los Lores permanecía abiertamente como una institución feudal moralmente indefendible, históricamente anacrónica y políticamente injusta basada en los principios de riqueza heredada y estatus social establecido después de haber salido ileso del sople democrático que azotó al resto de instituciones²³. Este hecho era grave no tanto por la persistencia de elementos del antiguo régimen, sino más bien porque la cultura del *peerage* basada en el nacimiento, rango, jerarquía, linaje y sucesión hereditaria era responsable de la identidad y autoridad de la mitad del proceso legislativo²⁴. Sus funciones, aunque diluidas, son difícilmente aceptables porque su misma existencia es una anomalía histórica de legitimidad y autoridad cuestionable al evocar y representar un orden social separado no solamente anterior en el tiempo a la democracia partidista contemporánea, sino que expresa al mismo tiempo la retención de gran parte de su influencia constitucional, social, política y cultural²⁵. La necesidad de avanzar en su reforma obedecía a la necesidad de eliminar la anomalía tradicional estructural del sistema que im-

cond Chamber, Conservative Political Centre, Londres, 1978

²² Gillian Peele, "The Constitution", Patrick Dunleavy, Andrew Gamble, Ian Hollyday and Gillian Peele (Eds.), *Developments in British Politics 4*, The Macmillan Press LTD, Hampshire, 1993, págs. 21 y ss.

²³ Sobre el particular véase Donald Shell, "The House of Lords: Time of a Change?", F.F. Ridley and Michael Rush (Eds.), *British Government and Politics since 1945 Change in Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 1995, pag. 223.

²⁴ Así, Michael Foley, *The Politics of the British Constitution*, Manchester University Press, Manchester, 1999, pag. 90

²⁵ Una reflexión sobre el carácter anacrónico de los Lores puede verse en A. H. Birch, *The British...*, cit., pag. 90.

pide la consolidación definitiva de los principios democráticos y que aportan una reputación anticuada al constitucionalismo británico: los pares hereditarios cuyo único mérito accidental había sido heredar de sus ancestros el título de par del reino. De esta forma, unos días antes del inicio formal de la campaña electoral de las elecciones de 1997, el Partido Laborista de Tony Blair y el Liberal-Democrático de Paddy Ashdown emitieron un informe resultado de una comisión mixta en el cual se solicitaban y proponían un acción concertada, el denominado *Lab-Lib Pact*, a favor de una amplia gama de reformas de cara a dotar al Reino Unido de un orden constitucional moderno para el siglo XXI. En el marco de este manifiesto laborista marcado por la necesidad de reformar el orden constitucional e institucional inamovible desde el tiempo de Burke, el gobierno de Tony Blair lanzó la primera fase del proyecto de reforma de la Cámara de los Lores que contemplaba la eliminación del derecho histórico de los Lores hereditarios a ocupar escaños en la cámara alta del Parlamento de Westminster por razón de sangre y propiedad que algunos ocupan ininterrumpidamente desde el siglo XIII. Finalmente, el 26 de octubre de 1999 la propia Cámara de los Lores, después de un largo período de debates, contribuyó a su propio edicto de muerte aprobando en tercera lectura dicha propuesta siguiendo las directrices marcadas por la *Doctrina Salisbury*, pero atemperada por el denominado *Weatherill compromise*. En base a éste, 92 de los 759 pares hereditarios mantendrían su posición durante la fase interina de la reforma que empezó con el nuevo período de sesiones iniciado el 17 de noviembre de 1999 en compensación a aquéllos, por su voluntad de no desvirtuar y alterar el calendario legislativo²⁶. De cualquier modo, la principal crítica vertida a la reforma planteada tenía que ver con su improvisación y carácter desordenado, ya que se puso en marcha sin un esquema predeterminado sobre la fórmula de selección o nombramiento de sus futuros representantes²⁷. No se aclaró previamente si los miembros serían electos por sufragio directo o indirecto o nombrados por una comisión independiente o, por el contrario, fruto de una combinación mixta de miembros nominados y electos. Según las conclusiones del *Policy Review*

²⁶ La composición de la Cámara de los Lores estaba conformada por 759 pares hereditarios, 504 pares vitalicios y 26 Lores espirituales, es decir, un total de 1.289 miembros. De estos, 92 pares hereditarios se mantendrían en activo: dos de ellos, Lord Great Chamberlain y Earl Marshall, conservarían deberes ceremoniales, otros quince serían elegidos por la totalidad de la cámara como *deputy speaker*, es decir, presidentes de debates y los 75 restantes se elegirían entre sus colegas hereditarios por grupos de afiliación ideológica: 42 por los conservadores, 3 por los liberales-demócratas, 2 por los laboristas y 28 por los *crossbenchers* o independientes.

²⁷ Tradicionalmente se ha afirmado que las propuestas de reforma de la Cámara de los Lores se han planteado intermitentemente cuando la asamblea, con su más sutil inclinación populista, ha infligido dolorosas y humillantes derrotas legislativas al gobierno. Muestra de ello fue cuando a principios de febrero de 1996 la Lores se declararon a favor de que los grandes acontecimientos deportivos quedaran en manos de las televisiones de no pago o cuando echaron abajo a finales de julio de 1998 una de las principales cláusulas de la nueva Ley de Crimen y Desorden, aprobada por amplia mayoría en los Comunes, por la que se planteaba rebajar la edad de consentimiento para las relaciones homosexuales de 18 a 16 años para así equipararlas a la de las relaciones heterosexuales.

del Partido Laborista de 1987, la cámara alta actual se reemplazaría por una asamblea más pequeña, de unos 300 miembros, cuyos miembros serían electos a partir de un sistema de listas regionales que permitiese representar los intereses regionales aprovechando el proceso de devolución en marcha. Sin embargo, mientras se completase el establecimiento de las fronteras electorales regionales el Partido Laborista buscó una solución transitoria consistente en convertir a la Lores en una cámara interina de miembros nominados compuesta únicamente por pares vitalicios. Queda por determinar la difícil cuestión de la selección de sus miembros y de ahí saber cómo funcionará a partir de ahora la cámara en el desarrollo de sus funciones. Hasta la fecha la misma, dominada por los *crossbenchers* o miembros independientes, ha optado por derrotar al gobierno sólo esporádicamente; sin embargo, en la actual cámara interina, siendo más políticamente partidista, el gobierno no podrá impedir o evitar derrotas tachándolas, como hasta ahora, de ilegítimas. Nadie sabe seguro cuando acontecerá la segunda parte de la reforma y, de hecho, la expulsión de los hereditarios de un plumazo muestra la dificultad de decidir quién los sustituirá, aunque con la incógnita de no saber la nueva actitud que tomará la cámara en el proceso legislativo. En esta misma línea el gobierno, aprovechando la presentación el 7 de marzo de 2000 de la baronesa Jay de Paddington, líder de la Cámara de los Lores, de los resultados del informe de la comisión real presidida por Lord Wakeham sobre la reforma de la cámara, anunció no sólo el nulo fortalecimiento de los poderes de la cámara sino, al mismo tiempo, la inexistencia de un posible calendario de acción al respecto. Simplemente el gobierno respaldó la idea, resaltada en el informe de dicha comisión hecho público en enero, de que un reducido número de sus miembros serían elegidos regionalmente rechazando la propuesta original de una cámara completamente electa. Esta posibilidad se consideró como una grave amenaza a la legitimidad democrática de los Comunes como clara voz o expresión de la voluntad del pueblo británico.

De cualquier forma, la reforma de octubre es demasiado tímida a la hora de emplazar a la cámara en el nuevo orden o esquema constitucional. Si el proyecto laborista busca convertir a los Lores en una poderosa y creíble asamblea legislativa haría falta, primero, vincular su revisión con el actual proceso de devolución; segundo, introducir nuevos poderes a su favor que le permitieran convertirse en la guardiana de los derechos fundamentales y del orden constitucional²⁸; tercero, hacer frente definitivamente a la polémica cuestión de la presencia de Lores espirituales y judiciales en la renovada asamblea, y cuarto, emprender este proceso revisionista en el marco de un proyecto global de reforma constitucional que minimice los efectos subsiguientes desestabilizadores que dicha específica reforma conllevaría sobre los equilibrios internos de la Constitución británica²⁹. Parecen no estar demasiados descaminados

²⁸ Así, Raymond Plant, "Representational Reform...", cit., pag. 343.

²⁹ A.H. Birch, *The British...*, cit., pag. 234.

aquellos que auguran una reforma parlamentaria de mínimos en tanto en cuanto cualquier movimiento a favor del fortalecimiento de los poderes de los Lores y de su complemento natural, la introducción de un sistema de escrutinio proporcional en los Comunes, para así garantizar un parlamento poderoso *vis-a-vis* al gobierno, proveería a la oposición conservadora de armas adicionales para atacar y controlar al gobierno después del esfuerzo que les costó a los laboristas volver al poder³⁰.

IV. LA NATURALEZA DEL SISTEMA POLITICO BRITANICO Y EL PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES

El sistema político británico ha sido testigo de la erosión del sistema de frenos y contrapesos —*checks and balances*—. La monarquía ya no constituye un freno u obstáculo para un determinado gobierno, los poderes legislativos de la Cámara de los Lores se han visto recortados estatutariamente, la función de control y revisión de los Comunes queda marginada por la férrea disciplina de voto en los partidos que, junto a la creciente centralización y concentración del poder, ha llevado a un escenario caracterizado por un ejecutivo imparale e incontrolable que consigue hacer pasar o aprobar cualquier medida de política pública que desee³¹. “En términos formales de Teoría Política el gobierno se ha convertido en el Estado”³².

1. El principio constitucional de la soberanía parlamentaria

El sistema político británico se caracteriza por un constitucionalismo no escrito, por la no existencia de un texto único, codificado, constituyente donde se regule la organización y funcionamiento de los poderes públicos. Esta especificidad no implica falta de regulación o vacío legal sino que el orden constitucional queda conformado por un mosaico diversificado y jerárquico de fuentes acumuladas durante siglos compuesto básicamente por:

—Las provisiones estatutarias —*statute law*— emanadas del poder soberano del parlamento con carácter constitucional tendentes a regular los órganos del estado, el orden social y los derechos y libertades de los ciudadanos³³

—Las reglas consuetudinarias —*common law*— integradas por decisiones o interpretaciones judiciales de ese derecho estatutario escrito por las que

se han reconocido judicialmente costumbres, reglas, usos y normas no escritas como parte del Derecho Constitucional

—Y las convenciones constitucionales —*constitutional conventions*—, es decir, usos políticos, reglas de la *praxis* política consideradas como obligatorias por aquéllos a quien vienen referidas.

Un aspecto crucial de este específico sistema legal británico es el escaso papel o influencia política del sistema judicial. Mientras las convenciones constitucionales no pueden ser denunciadas ante los tribunales en caso de incumplimiento, los precedentes o interpretaciones judiciales, que han permitido el desarrollo del Derecho Constitucional durante siglos, sobre todo de cara a definir los derechos y libertades de los ciudadanos, no tienen valor alguno allí donde exista derecho estatutario emanado del parlamento. No habrá alta instancia judicial alguna con competencia para retar, juzgar, invalidar o dirimir la constitucionalidad de las provisiones estatutarias tomadas por el parlamento, ya sea por infringir derechos individuales fundamentales, como por regular materias o áreas de actividad fuera de su jurisdicción³⁴. Este orden constitucional desemboca en una soberanía parlamentaria que carece de límites constitucionales a su autoridad o poder legislativo, en un absolutismo legal por el que la ley parlamentaria es legalmente indiscutible o inmune frente a cualquier otra fuente de derecho, en concreto frente al derecho consuetudinario³⁵. La falta de una carta fundamental o constitución que limite la capacidad de decisión del parlamento se traduce en una supremacía parlamentaria de la Cámara de los Comunes y legal de su derecho estatutario y en una ausencia de diferenciación entre leyes ordinarias y constitucionales. Esta falta de diferenciación implica que toda práctica o regla constitucional sobre derechos o libertades fundamentales puede ser revisada, modificada o derogada por el parlamento en cualquier momento siguiendo el procedimiento legislativo ordinario: mayoría simple en los Comunes³⁶.

2. La evolución desde una soberanía parlamentaria hacia un gobierno de gabinete

Con el paso del tiempo, la evolución del sistema político en favor de un bipartidismo apoyado en un sistema de escrutinio mayoritario a una sola vuelta con distritos uninominales y de una férrea disciplina de voto parlamentario en los partidos respecto de las directrices marcadas por sus órganos de dirección, ha hecho que ya no se pueda hablar más de soberanía legislativa ilimitada del parlamento sino de soberanía del gobierno o de *gobierno de gabinete* quien ostenta el verdadero poder político en el Reino Unido³⁷. El gabinete y los Comunes se con-

³⁰ Patrick Dunleavy, “The Constitution”, Patrick Dunleavy, Andrew Gamble, Ian Hollyday and Gillian Peele (Eds.), *Developments in British Politics 5*, The Macmillan Press LTD, Hampshire, 1997, págs. 131.

³¹ Philip Norton, “In Defence of the Constitution: A Riposte to the Radicals”, Philip Norton (Eds.), *New Directions in British Politics?*, Edward Elgar, 1991, pág.149

³² B. Crick, “Killed by the facts”, *The Guardian*, 14 noviembre 1988.

³³ Entre ellas podemos resaltar por su importancia la Carta Magna de Juan sin Tierra de 1215, la Declaración de Derechos de 1689, Acta de Instauración de 1701, las *Parliament Acts* de 1911 y 1949, las Leyes de Representación de 1948 y 1949, el Acta de Unión con Escocia de 1707, el Acta de Establecimiento de 1701, el Acta de Westminster de 1931, etc.

³⁴ Jan-Erik Lane y Svante O. Ersson, *Politics and Society in Western Europe*, 2nd Edition, Sage, Londres, 1991, pág. 251

³⁵ Anthony H. Birch, *The British ...*, cit., pág. 22, Michael Foley, *Politics ...*, cit., pág. 25.

³⁶ Thomas Erskine May, *Treatise on the Law, Privileges, proceedings and Usage of Parliament*, 1844.

³⁷ Paul Silk y Rhodn Walters, *How ...*, cit., págs. 39-40.

vierten en la misma cosa, en un único poder despótico, meros mecanismos técnicos destinados a poner manos a la obra la política del partido: su programa³⁸. Queda suspendido el equilibrio entre el poder ejecutivo y el legislativo y el reparto de funciones entre ellos en favor de una indudable concentración de poderes en manos de un sólo partido. Gran Bretaña se ha convertido así en un prototipo de parlamentarismo mayoritario, como diría Polsby, en un "arena legislature"³⁹, donde la mayoría parlamentaria estable y homogénea de la que goza el gobierno le hace ser en términos prácticos irresponsable ante el parlamento. Indefectiblemente la responsabilidad política dura toda la legislatura⁴⁰. Si el principal símbolo institucional de cualquier régimen democrático liberal representativo es la asamblea o cuerpo colegial a través del cual la voluntad del pueblo es expresada, la Cámara de los Comunes ostenta en la actualidad un papel o influencia en la vida política británica muy discutible⁴¹. Si acaso el parlamento y, en especial, los Comunes, se ha convertido, por un lado, en el estampador oficial de las decisiones previamente tomadas en el gabinete, detentador de la supremacía legislativa y, por otro, en la verdadera agencia de formación, entrenamiento y reclutamiento de las oficinas gubernamentales y, en concreto, de los ministros del gabinete. Quedan ya muy lejos los tiempos en los cuales el parlamento ostentaba el poder supremo de la Commonwealth, como decía John Locke, cuando el parlamento podía hacerlo todo salvo transformar un hombre en mujer. Lo verdaderamente significativo del parlamento británico es su insignificancia.

3. La Independencia del poder judicial británico y la separación de poderes

La existencia de un poder judicial independiente y protegido de presiones impropias externas, principalmente las emanadas del poder ejecutivo, en el ejercicio de la administración de justicia es un axioma universalmente aceptado por las democracias desarrolladas como base fundamental del principio de separación de poderes. En Gran Bretaña, sin embargo, este principio se ve dificultado tanto por la inexistencia de una Carta de Derechos fundamentales o por la no incorporación de la Convención Europea de Derechos Humanos —CEDH— en el ordenamiento jurídico interno, como por la ausencia de una codificada separación de poderes. En este sentido, en un escenario caracterizado por la indiscutible dominación del ejecutivo sobre los Comunes, el poder judicial podría aparecer como la única espe-

ranza de freno y garantía de protección ante los excesos de la *dictadura electa* y de las escasamente controladas burocracias públicas.

No obstante, un requisito *sine qua nom* del principio de independencia judicial, que los nombramientos y promociones judiciales no estén sujetos a decisión ministerial incontrolada, es dudosamente satisfecho en el caso británico básicamente por el ejercicio de patronazgo que desarrolla el Lord Canciller —*Lord Chancellor*— y el ocultismo que rodea las actividades de su departamento. Este "peculiar animal constitucional" guardián de la independencia judicial forma parte simultáneamente de los tres poderes del Estado que aparecen constitucionalmente separados en las democracias liberales contemporáneas. Por un lado, desde que en 1917 pasó el control administrativo de los tribunales de justicia a manos de los funcionarios públicos de la cartera de justicia, es nombrado por el primer ministro para ejercer la presidencia del Departamento de Justicia, a cuyo cargo hay hoy más de 11.000 funcionarios públicos. Se trata del único ministro del gabinete al que se le exige ser un experto en los asuntos relacionados con su Departamento, por lo que solamente serán nombrados como tal distinguidos altos magistrados *ex-officio*. Por otro lado, actúa como presidente de la cámara alta del Parlamento de Westminster, de la Cámara de los Lores y, aunque sus poderes para dirigir y ordenar los debates sean menores a los del *Speaker* de la Cámara de los Comunes, es evidente su clara parcialidad en el ejercicio de sus funciones parlamentarias a favor del gobierno votando y defendiendo las políticas por éste propuestas. Y, por último, personifica la cabeza visible de la profesión legal al presidir la *Appellate Committee* cuando la Cámara de los Lores actúa con capacidad judicial como Corte Suprema de Apelación.

Esta naturaleza múltiple del Lord Canciller le ha hecho convertirse en una bisagra constitucional, en un medio eficiente y flexible de transmisión de las necesidades del sistema legal al ejecutivo y al parlamento, y quizás viceversa. Al desempeñar roles múltiples dentro del sistema político como designar/nombrar a los jueces, salvaguardar la independencia del poder judicial frente a la interferencia del ejecutivo, responder al parlamento sobre la maquinaria de justicia, etc., se le critica varias cosas: 1) escapar al control parlamentario al no ser miembro de los Comunes; 2) el ocultismo que rodea sus relaciones con la judicatura y, especialmente, la manera en la que ejerce sus poderes de disciplina, patronazgo y promoción lo que ha dado lugar a preocupación e indignación, por ejemplo presionando para que ciertos jueces de altos tribunales dimitieran⁴²; 3) en un momento donde cada vez se encuentran más autoridades públicas envueltas en litigios es más difícil aceptar por la opinión pública que los jueces son independientes cuando la cabeza de la judicatura, el que es responsable de su comportamiento, es también

³⁸ En el Reino Unido un 82% de todos los proyectos de ley tramitados en el parlamento provienen del gabinete y un 95% de éstos son adoptados finalmente, Yves Mény y Andrew Knapp, *Government...*, cit., pág. 189.

³⁹ N.W. Polsby, "Legislatures", F.J. Greenstein y N.W. Polsby, *Handbook of Political Science*, vol. 5, Addison-Wesley, Reading, MA, 1975.

⁴⁰ De hecho, la última vez que se planteó una cuestión de confianza dirigida a comprometer la responsabilidad colectiva del gabinete fue en 1979 contra el gobierno laborista de James Callaghan, que fue derrotado por un solo voto.

⁴¹ Yves Mény y Andrew Knapp, *Government...*, cit., pág. 181.

⁴² Sobre este asunto, tan ampliamente debatido por la doctrina, puede verse Gavin Drewry, "Judicial Independence in Britain: Challenges Real and Threats Imagined", Philip Norton (Eds.), *New Direction...*, cit., pág. 45.

al mismo tiempo un destacado miembro del gobierno.

V. EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN GRAN BRETAÑA: EL CARACTER CRUCIAL DE LA CAMARA DE LOS LORES

El régimen británico no constituye la puesta en escena de ninguna teoría o reflexión sobre el mejor gobierno de los hombres, no ha seguido un patrón preciso, sino más bien el curso de un método de tanteo dominado por desacuerdos apasionados y conflictos abiertos⁴³. De esta suerte, se puede explicar en parte que aunque este régimen político haya sido utilizado ampliamente como el modelo paradigmático de régimen parlamentario por su estabilidad, crecimiento orgánico y capacidad y autoridad administrativa, la realidad política británica destierra el mito de la existencia de una clara división de poderes como creía Montesquieu y evidencia una auténtica fusión de aquéllos y la falta de límite constitucional al poder decisorio del parlamento⁴⁴. "El modelo actual de Westminster se plasma en un esquema de gobierno autoritario monopartidista dominado por el primer ministro"⁴⁵. Los ejecutivos han utilizado este poder con impunidad para constreñir o negar los derechos y libertades de los ciudadanos individuales y de grupos particulares de éstos ante la actuación de poderosos órganos del Estado⁴⁶.

El actual proceso de integración europea y el deseo de recomponer el equilibrio institucional distorsionado por la *dictadura electa* ante la concentración de poder en manos del poder ejecutivo, invita a poner en marcha un proceso de revisión constitucional global bajo un clima y con una finalidad bien diferente a los intentos anteriores⁴⁷.

1. La Cámara de los Lores y la soberanía parlamentaria de los Comunes

Una forma de actuar sobre la capacidad legislativa constitucionalmente ilimitada de los Comunes sería codificar una Carta de Derechos Fundamentales o, en su caso, incorporar la CEDH en el ordenamiento jurídico interno. Esta codificación garantizaría que los derechos y libertades fundamentales gozaran de una protección legal especial y que, en caso de violación o atropello, puedan los ciudada-

nos reclamar, exigir y denunciar ante los tribunales británicos y, al mismo tiempo, y lo que es más importante, permitiría a los órganos jurisdiccionales rechazar o declarar inconstitucional leyes aprobadas por el parlamento. Una medida que, sin lugar a dudas, ayudaría con la insostenible pérdida de fe popular en las instituciones gubernamentales por un manifiesto abuso o exceso de poder⁴⁸. Hasta ahora no ha existido un sistema legal de derechos positivos, sino negativos, es decir, los ciudadanos han sido tradicionalmente libres de hacer cualquier cosa no específicamente prohibida por ley. Pero el vertiginoso crecimiento de legislaciones y regulaciones gubernamentales en todos los ámbitos de la vida ha ido reduciendo gradualmente la esfera de actuación privada de forma significativa. Libertad se considera aquel residuo de actividad no regulada, prohibida o controlada expresamente aún por el gobierno, lo que hace que se produzca una erosión gradual de derechos y libertades individuales.

No obstante, la propuesta a favor de la codificación de una Carta de Derechos o de incorporar la CEDH a la ley británica tiene serios problemas de eficacia bajo el actual sistema legal. Con la especificidad del sistema legal británico ningún parlamento tiene el poder para obligar, comprometer o compeler a sus sucesores; cualquier ley parlamentaria posterior que pudiera transgredir la CEDH primaria sobre ésta. De acuerdo con el sistema u orden constitucional vigente no es posible que el parlamento pueda desprenderse de su omnipotencia. Así, esta propuesta de revisión constitucional basada en la codificación de una Carta de Derechos Fundamentales debería de venir acompañada o bien de una reforma del derecho estatutario, o bien de un fortalecimiento de los poderes de la Cámara de los Lores para así personificar el papel de guardiana y protectora de los derechos fundamentales y del orden constitucional frente al poder soberano legal y popular absoluto de la Cámara de los Comunes que no tiene limitación constitucional expresa a su función legislativa. Se trataría de proveer a la cámara de los instrumentos necesarios para desarrollar una protección judicial a favor de los ciudadanos frente al poder absoluto de sus representantes electos en los Comunes.

Las sucesivas reformas aprobadas durante la mitad del siglo XX han erradicado cualquier rastro del estatus legislativo equiparable que compartían ambas cámaras a principio de siglo, cuando la adopción de cualquier ley exigía el acuerdo de ambas. La Cámara de los Lores mantiene únicamente el recurso de retrasar la aprobación de las leyes toda vez que los Comunes tienen a la postre la última palabra. A pesar de ello, no hay que subestimar este poder de dilación legislativa en manos de los Lores. Muchas leyes han decaído definitivamente por su oposición ya que los Comunes no disponían del tiempo necesario para volver a iniciar todo el proceso de nuevo. Con frecuencia, para el gobierno era

⁴³ J. L. Irwin, *Modern Britain ...*, cit., pag. 6

⁴⁴ Jean Paul Jacqué, *Droit...*, cit., pag. 77.

⁴⁵ L. Wolf-Philips, "A Long Look at the British Constitution", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1983, nº 86, pags. 282-283

⁴⁶ Las medidas tendentes a constreñir la libertad de información y expresión —*Official Secrets Act*—, a tortalecer los poderes de la policía —*Police and Criminal Evidence Act* de 1984, *Prevention of Terrorism Act*, *Criminal Justice and Public Order Act* de 1994, etc.—, a socavar los derechos básicos de ciertos grupos minoritarios como sindicatos u homosexuales (sección 28 de la *Local Government Act* de 1988), han llevado a afirmar que "las libertades civiles en Gran Bretaña se encuentra en un estado de crisis", K.D. Ewing y C.A. Gearty, *Freedom under Thatcher*, Oxford University Press, Oxford, 1990, pag. 255

⁴⁷ En estos mismos términos se pronuncia Lord Hailsham, en *The Dilemma of Democracy: Diagnosis and Prescription*, Collins, Londres, 1978.

⁴⁸ Como botón de muestra, el informe del Comité Nalam de 1995 que deslupa 150 casos de diputados que actuaban parlamentariamente a favor de los intereses de determinados grupos industriales o económicos, lo que provocó 21 dimisiones ministeriales en los 18 meses siguientes.

más fácil, de cara a agilizar el proceso legislativo, aceptar en la medida de lo posible las enmiendas de los Lores que tratar de superar cada vez su oposición bajo la amenaza de utilizar los procedimientos de los *Parliament Acts*. De cualquier forma, los Lores han intentado evitar a toda costa el conflicto con los Comunes; de hecho la *Parliament Act* de 1949 se ha invocado una sola vez desde entonces, el 1 de mayo de 1991 a raíz de la *War Crimes Act*⁴⁹. De esta evidencia se deduce que a pesar de que la cámara alta en el sistema bicameral británico surge con la intención de moderar las decisiones y acciones de la cámara baja y así salvaguardar el desarrollo constitucional y “una toma de decisiones cuerda, prudente y juiciosa”⁵⁰, finalmente los Comunes consiguen imponer sus puntos de vista. En todo caso, la situación no podría ser distinta teniendo en cuenta su capacidad limitada de rechazar o enmendar un determinado proyecto de ley, su naturaleza no electa y el hecho de que es una cámara representativa de sus propios miembros. Con el paso del tiempo los Lores han reconocido tácitamente el derecho del gabinete a gobernar y el derecho de la Cámara de los Comunes a ver su voluntad prevalecer⁵¹.

La legitimidad de la cámara parece ser el principal obstáculo para decidir finalmente un reforzamiento de sus poderes en el ámbito legislativo que contrarrestase las *Parliament Acts* aprobadas hasta la fecha. Una posibilidad en tal dirección podría ser introducir definitivamente el carácter electo de sus miembros vinculando el proceso de devolución iniciado en favor de Escocia, Gales e Irlanda del Norte con la composición y funciones de la nueva cámara alta. Por su parte, esta posibilidad aparece cuando menos poco probable en el futuro cercano, no sólo por el ritmo y alcance del proceso de devolución, sino por la rotundidad con la que el actual gobierno, a raíz del informe de la Comisión Wakeham, rechazó la propuesta de una cámara alta completamente electa al considerarla como una grave amenaza a la legitimidad democrática de los Comunes.

2. La Cámara de los Lores y la supremacía política del gobierno británico

La principal esperanza para que la supremacía del poder político y la capacidad de decisión del gabinete sea compartida con el poder legislativo es relajando el sistema bipartidista a través de la reforma del sistema electoral en favor de una mayor proporcionalidad en el escrutinio de los miembros de los Comunes. Con esta medida se permitiría al mismo tiempo sustituir el escenario de aguda división política, ideológica y partidista del sistema británico en favor de una plataforma política de consenso. Sin embargo, existen serias dudas sobre la viabilidad de esta re-

forma electoral, salvo quizás para las elecciones a las asambleas regionales y al parlamento europeo. El escrutinio mayoritario —*first-past-the-post*— ha beneficiado históricamente a los dos grandes partidos protegiéndoles de la competencia de terceros, garantizándoles un control duopolista del parlamento y con ello la aprobación de las leyes planteadas por el gobierno.

A la espera de la puesta en marcha de este elemento fundamental del proyecto de reforma constitucional del actual gobierno laborista, la falta de disciplina de voto en los Lores podría convertir a esta cámara en la válvula de escape, en una útil fuerza compensatoria frente a la inexistencia de un esquema eficaz de frenos y contrapesos y al desequilibrio provocado por la concentración de poderes en manos del todopoderoso ejecutivo británico independientemente de su color ideológico⁵². El valor del ejercicio de revisión y debate de los proyectos de ley desarrollado por los Lores en el proceso legislativo en un escenario libre de restricciones temporales, electorales o partidistas, constituye el testimonio de que por encima de las instituciones políticas partidistas consideradas como mecanismos políticos, de ideologías, y creencias constitucionales, las consideraciones morales conservan su importancia. Los Lores podrían mantener su magisterio moral en la vida parlamentaria sin preocuparse de contradecir las directrices del partido en el comportamiento parlamentario ni de ofender a los electores de sus circunscripciones. A pesar de la inicial idoneidad de la cámara alta respecto a la degradación parcial de la soberanía parlamentaria, este argumento no es del todo cierto tras la reforma de la cámara de octubre de 1999. Con la casi completa erradicación del elemento hereditario de la cámara, los pares vitalicios son nombrados a partir de entonces casi exclusivamente por criterios de afinidades partidistas, lo cual sugiere un comportamiento a corto plazo de sus miembros no muy alejado del desarrollado por sus colegas Comunes. De cualquier modo, aunque no fuera así sería aún discutible que en una democracia moderna y consolidada el parlamento, en este caso los Lores, pudiera actuar sin tomar en cuenta a la opinión pública y sin ser responsable ante los ciudadanos por su carácter no electo⁵³.

3. La Cámara de los Lores y la independencia del poder judicial

La búsqueda de una creíble cámara alta legislativa implica iniciar una revisión de las potestades jurisdiccionales de apelación asignadas por el derecho constitucional histórico británico a los Lores. De un lado, esta revisión debería de conllevar la eliminación de los altos representantes de la judicatura en la cámara, los Lores judiciales. De otro lado, para evitar la dramática y desconfiada concentración de

⁴⁹ En esta ocasión, tras ser aprobada por los Comunes, los Lores la rechazaron en segunda lectura en dos sesiones consecutivas por razones procesales. Esta ley buscaba crear, con carácter retroactivo, una nueva figura delictiva que permitiera acusar a los perpetradores de atrocidades, principalmente contra los judíos, en la Europa Continental durante la IIGM.

⁵⁰ Jan Erik Lane y Svante O. Ersson, *Politics...*, cit., pág. 247.

⁵¹ Paul Silk y Rhodri Walters, *How ...*, cit., pág. 63.

⁵² Así, mientras el gobierno Thatcher (1979-1990) encontraba apenas resistencia efectiva en los Comunes, donde ostentaba amplias mayorías, fue derrotado en 155 ocasiones en los Lores, D. Shell, *The House of Lords*, 2nd Edition, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1992, pág. 157.

⁵³ J. L. Irwin, *Modern Britain...*, cit., pág. 49.

poderes y funciones en manos del Lord Canciller se propone insistentemente la creación de un nuevo Departamento o Ministerio de la Administración legal totalmente independiente del poder legislativo, como propuso el documento *Policy Review* de 1990 del Partido Laborista⁵⁴. Al mismo tiempo, para poder dotar al Reino Unido de un orden constitucional moderno propio del siglo XXI, el sistema judicial debería asumir la responsabilidad de la protección eficaz de los derechos y libertades fundamentales así como del propio equilibrio constitucional. Necesita un auténtico Tribunal Supremo, un tribunal visible, manifiesto que gobierne y dirija al resto de los tribunales del país, que garantice la unidad de la ley y que no encuentre ningún otro competidor escondido bajo el ropaje de una asamblea legislativa⁵⁵. Y, por último, dentro de este paquete reformista en el ámbito judicial habría que introducir las medidas necesarias que pongan fin a la subordinación de los órganos jurisdiccionales británicos al parlamento. La falta de codificación del derecho, el que los derechos y libertades fundamentales no estén formalmente reconocidos y el poder soberano legal y popular supremo del parlamento, habilita a los Comunes y, más certeramente, al gobierno, a crear, modificar o derogar derecho libremente sin restricción judicial alguna. Hace falta una verdadera compilación del derecho y un poder judicial encargado de velar por su aplicación y protección, pues no basta que el sistema judicial británico conforme derecho constitucional mediante el reconocimiento de costumbres, usos y prácticas y normas no escritas, siempre que no haya derecho estatutario de por medio. A pesar del miedo fóbico de los conservadores británicos a transferir el poder de un órgano representativo electo como los Comunes a un órgano compuesto por jueces no electos, la democracia deriva su propia legitimidad del consentimiento de los gobernados, el cual se concede libremente para que sean respetados sus derechos y libertades.

VI. CONCLUSION

Para comprender el sistema político británico hay que aprender a dudar de las apariencias, muchas de las cuales son falsas. Aunque el monarca haya perdido la realidad del poder, el bicameralismo sea un fantasma pálido de asamblea, el arquetipo de bipartidismo sea claramente imperfecto, la responsabilidad política del gabinete ante el parlamento haya perdido su significado o la separación de poderes sea irreal, junto al desarrollo de las instituciones liberales en el sistema británico siguen manteniéndose y sobreviviendo ciertas instituciones medievales en las que se confía para mantener el equilibrio del esquema constitucional originario.

La historia ha demostrado que los Lores han estado a salvo de la destrucción externa, aunque nadie garantiza que estén a salvo de la decadencia interna. La reforma en profundidad de esta institución es crucial no sólo para su supervivencia sino

para que retome su calidad de verdadero legislativo. Su peligro no está en su abolición, sino en su atrofia o declive. En este sentido, el fiasco que acompañó la consideración de los *law lords* sobre la solicitud de extradición de Augusto Pinochet tras hacerse público los vínculos de Lord Hoffman con Amnistía Internacional ha estimulado la necesidad de reformar la cámara y la urgencia de desposeerla de funciones judiciales para allanar el camino hacia la creación de un Tribunal Supremo para el Reino Unido. La primera consecuencia de esta polémica fue la presión por parte de las bases del Partido Laborista a favor de sustituir el actual sistema de nombramientos de los Lores judiciales por méritos por un sistema más transparente basado en la creación de una comisión de nombramientos judiciales independientes, aunque algunos incluso planteaban sacar a estos Lores judiciales de la cámara para conformar un alto tribunal de apelación en sentido estricto. Se quiere aprovechar la agenda de reforma constitucional del actual gobierno para consolidar una estricta separación de poderes y un poder judicial claramente independiente del gobierno constituido. Gran Bretaña es el único sistema del mundo donde los jueces se sientan y votan en el legislativo, un anacronismo que se agrava ahora más que nunca una vez que la reforma de octubre de 1999 ha reforzado la dimensión partidista de la cámara alta por la preeminencia de los pares vitalicios.

La Cámara de los Lores en su dimensión actual no tiene cabida en un orden constitucional moderno propio del siglo XXI.

BIBLIOGRAFIA BASICA

- Ardant, P., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 11^e Edition, L.G.D.J., Paris, 1999.
- Bagehot, W., *The English Constitution*, Sussex Academic Press, Brighton, 1997.
- Birch, A.H., *The British System of Government*, 10^e Edition, Routledge, Londres, 1998.
- Butt, R., *The Power of Parliament*, Constable, 1967, Londres.
- Dunleavy, P., Andrew Gamble, Ian Holliday and Gillian Peole (Eds.), *Developments in British Politics 4*, The Macmillan Press LTD, Hampshire, 1993.
- Dunleavy, P., Andrew Gamble, Ian Holliday and Gillian Peole (Eds.), *Developments in British Politics 5*, The Macmillan Press LTD, Hampshire, 1997.
- Duverger, M., *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 6^a Edición, Ariel, Barcelona, 1988.
- Erskine May, T., *Treatise on the Law, Privileges, proceedings and Usage of Parliament*, 1844.
- Ewing, K.D., and C.A. Gearty, *Freedom under Thatcher*, Oxford University Press, Oxford, 1990.
- Foley, M., *The Politics of the British Constitution*, Manchester University Press, Manchester, 1999.
- Greenstein, F.I., and N.W. Polsby, *Handbook of Political Science*, vol 5, Addison-Wesley, Reading, MA, 1975.
- Guy Peters, B., *Comparative Politics: Theory and Methods*, Macmillan Press LTD., Hampshire, 1998.
- Halpern, D., Stewart Wood, Stuart White and Gavin Cameron (Eds.), *Options for Britain: A Strategic Policy Review*, Dartmouth, Aldershot, 1996.
- Irwin, J.L., *Modern Britain: An Introduction*, Third Edition, Routledge, 1994, Londres.
- Jacqué, J.P., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 2^e Edition, Dalloz, Paris, 1996.
- Lane, J.E., y Svante O. Ersson, *Politics and Society in Western Europe*, 2^a Edition, Sage, Londres, 1991.
- Loewenberg, G., S.C. Patterson, *Comparing Legislatures*, Lanham, MD: University Press of America, 1979.
- Lord Hailsham, *The Dilemma of Democracy: Diagnosis and Prescription*, Collins, Londres, 1978.
- Mény, Y. y Andrew Knapp, *Government and Politics in Western*

⁵⁴ Gavin Drewry, "Judicial ...", cit., pág. 43.

⁵⁵ Walter Bagehot, *English ...*, cit., pág. 70.

- Europe, 3rd Edition, Oxford University Press, Oxford, 1998
- Norton, P. (Eds.), *New Directions in British Politics?*, Edward Elgar, 1991.
- Norton, P., *Does Parliaments Matter?*, Wheatsheaf, Brighton, 1993.
- Norton, P., *Parliaments and Governments in Western Europe*, Vol. I, Frank Cass, Londres, 1998,
- Norton, P., *The Commons in Perspective*, Martin Robertson, Oxford, 1981.
- Review Committee on the Second Chamber*, Conservative Political Centre, Londres, 1978.
- Ridley, F.F. y Michael Rush (Eds.), *British Government and Politics since 1945: Change in Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Rush, M. (Eds.), *Parliament and Pressure Politics*, Clarendon Press, 1990.
- Searing, D.D., *Westminster's World*, Harvard University Press, Cambridge, 1994.
- Shell, D., *The House of Lords*, 2nd Edition, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1992.
- Silk, P., y Rhodri Walters, *How Parliament Works*, Longman, 1995
- Wolf-Philips, L., "A Long Look at the British Constitution", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1983, n^o 86, pags. 273-285.
- Wolf-Philips, L., "A Long Look at the British Constitution", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1983, n^o 86.