

# CAMBIOS CONSTITUCIONALES EN EL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA

SANTIAGO SÁNCHEZ GONZÁLEZ

*Universidad Nacional de Educación a Distancia*

La peculiaridad de la Constitución del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte es su naturaleza flexible y pragmática. Se trata, como ya apunté en otra ocasión, de una *Constitución de tracto sucesivo*. Ello explica, quizá, el tiempo transcurrido desde que comenzó el verdadero debate en torno a la necesidad de su reforma y la adopción de las primeras medidas que anuncian, o han introducido, cambios de alcance constitucional.

La naturaleza de los problemas que afectan al sistema político británico era perfectamente conocida desde hace algunos lustros. Sintetizando el diagnóstico, James Cornford escribía en 1991:

«Nos encontramos ahora con una serie de quejas constitucionales: de un sistema electoral que distorsiona gravemente la representación [...] y amenaza con perpetuar el gobierno del partido minoritario más grande; de un Parlamento que está dominado por el ejecutivo a través del control de sus procedimientos y de la disciplina de partido [...], de la prensa y que, por lo tanto, es incapaz de controlar la conducta del gobierno o de jugar cualquier papel constructivo en la legislación; de una administración nacional que practica el secreto como norma y contra cuyas acciones no hay remedio adecuado; de un sistema de gobierno local que depende y es, a la vez, el chivo expiatorio del gobierno central, y que goza de escaso apoyo en el Parlamento y entre el electorado; de una policía que ha sido utilizada de forma creciente para desempeñar un papel político, que apenas es responsable, que ha absorbido enorme cantidad de recursos y cuya reputación de honestidad se ha visto tristemente mermada.» Y añadía: «Para cada uno de estos males hay un remedio específico [...]»<sup>1</sup>.

1. JAMES CORNFORD, «On writing a Constitution», *Parliamentary Affairs*, 44,4, 1991, p.560.

El mérito de los dirigentes de los *partidos laborista y liberal-demócrata* fue recoger esa insatisfacción generalizada en un Documento, junto con varias propuestas de reforma, y publicarlo el 5 de marzo de 1997, poco antes de la campaña electoral que daría el triunfo a los laboristas. Dicho documento lo elaboró un Comité Conjunto sobre la *reforma constitucional*. En él se contemplaban varias medidas destinadas a remozar las instituciones de gobierno y a aproximar el poder político al pueblo. Entre esas medidas se incluían: una nueva ordenación territorial basada en la descentralización, que afectaría a Escocia, Gales, las regiones inglesas y a Londres; la creación de una Comisión para el estudio de la reforma electoral; la democratización de la Cámara de los Lores y la modificación de algunas de las reglas de funcionamiento de la Cámara de los Comunes; la incorporación expresa al derecho nacional del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos; la aprobación de una norma que garantice la libertad de información; el establecimiento de mecanismos para que los «quangos»<sup>2</sup> respondan ante el Parlamento de los fondos públicos que reciban; y la regulación del «civil service».

Las elecciones generales legislativas de mayo de 1997 supusieron una victoria abrumadora del partido laborista: 419 escaños de un total de 659. Desde entonces, el gobierno británico ha emprendido varias acciones dirigidas a llevar a la práctica su programa de reforma, cuyos frutos principales han sido los referendos celebrados en Escocia y Gales los días 11 y 18 de septiembre de 1997 para la instauración de correspondientes asambleas autónomas, que asumirán las competencias detentadas hasta ahora por los respectivos Secretarios de Estado del gobierno de Londres; la firma del Acuerdo de Stormont el 10 de abril de 1998 y la consecuente elección de la Asamblea autónoma de Irlanda del Norte el 25 de junio de 1998; la creación de una Comisión Independiente, presidida por Roy Jenkins, para el estudio de una alternativa al sistema mayoritario de elección de los diputados de la Cámara de los Comunes; la presentación durante el próximo otoño del proyecto de ley para la reforma de la Cámara de los Lores; y el anuncio de cambios en determinadas prácticas y reglas de funcionamiento interno de la Cámara de los Comunes.

Evidentemente se trata de medidas de extraordinaria importancia que conlleven modificaciones de orden constitucional y requieren un análisis detenido que aquí me limitaré a esbozar. Pero previamente, dada su trascendencia, hay que referirse a la *quiebra del principio básico del derecho constitucional inglés de la supremacía del Parlamento*<sup>3</sup>, que se ha producido ya hace algún tiempo como

2. Los 'quangos'-abreviatura de «quasi-autonomous non governmental organizations», son la versión inglesa de las «independent agencies» norteamericanas, y equivalen a las «autorités administratives indépendantes» francesas. Véase al respecto la obra de M. GENTOT, *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Montchrestien, E.J.A., 1994. En castellano, la obra del Prof. Ramón PARADA *Derecho Administrativo II, Organización y Empleo Público*, Marcial Pons, Eds. Jurídicas, 1992, págs. 254 a 283.

3. DICEY la describía del siguiente modo: «La soberanía del Parlamento es (desde un punto de vista legal) la característica predominante de nuestras instituciones políticas [...]. El principio de la soberanía parlamentaria significa ni más ni menos que [...] el Parlamento [...] tiene, según la Constitución inglesa, el derecho de aprobar o derogar cualquier ley: y, además, que el derecho inglés no reconoce

consecuencia de la entrada, a partir del 1 de enero de 1973, en la Comunidad Económica Europea –hoy, Unión Europea.

Es cierto que antes de esa fecha el Reino Unido había contraído obligaciones en el ámbito internacional de repercusión constitucional que, de haber trascendido al ámbito doméstico, hubieran implicado inexorablemente una modificación de las normas constitucionales. Pienso en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos de 1950, que el Reino Unido de la Gran Bretaña fue uno de los primeros en suscribir. Pero dicho Convenio, aunque parezca extraño, no ha sido incorporado todavía al derecho interno británico<sup>4</sup>, y ello no obstante los reiterados intentos de diferentes miembros de ambas Cámaras, que han concluido en fracaso por falta del apoyo del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes. Quizá la razón de que así fuera se encuentre, en parte, en que «los debates sobre la introducción de una Declaración de Derechos y sobre la incorporación del Convenio Europeo [fueron] conducidos sobre una base sorprendentemente estrecha, que gira[ba] en torno a la pregunta de la posible alteración del equilibrio de poder entre el Parlamento y los jueces»<sup>5</sup>. En efecto, la conversión del Convenio en derecho interno habría procurado a los Tribunales una plataforma que les permitiría jugar un papel más dinámico en la defensa de los derechos y libertades y pondría a disposición de los ciudadanos británicos remedios más asequibles e inmediatos. En la actualidad, y desde 1966, el ciudadano británico que considera que se ha conculcado uno de sus derechos fundamentales puede, desde luego, acudir a Estrasburgo, pero debe antes agotar la vía judicial interna y armarse de paciencia y dinero. Y, en último término, caso de ver prosperar su demanda, se tropezaría con serias dificultades a la hora de la ejecución de la sentencia.

Pero volviendo a la entrada del Reino Unido en la Comunidad Económica Europea, la incorporación del Derecho Comunitario al sistema jurídico británico se produjo mediante una doble operación: primero, ratificando el Tratado de adhesión a las comunidades el 22 de diciembre de 1972; y, segundo, con la aprobación por el Parlamento inglés de la *European Communities Act*, de 1972. Después, el Acta Única Europea requirió, para convertirse en derecho interno, de la *European Communities (Amendment) Act 1986*; y el Tratado de la Unión Europea, de la *European Communities (Amendment) Act 1993*.

Aparte de esa doble actuación de los poderes públicos británicos –en los órdenes externo e interno–, para integrar en el ordenamiento jurídico propio el

a persona u órgano alguno el derecho de prescindir o marginar la legislación del Parlamento.» *The Law of the Constitution*, London, Macmillan, 8th ed., 1915, págs. 3 y 4.

Sobre las consecuencias jurídico-constitucionales de la soberanía del Parlamento británico, véase el atinado comentario del Prof. Antonio C. PEREIRA MENAUT en su libro *El ejemplo constitucional de Inglaterra*, Serv. de Publicaciones de la Fac. de Derecho, Univ. Complutense, Madrid, 1992, págs. 137 a 142.

4. Es cierto que el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos tiene para las autoridades británicas la naturaleza de un tratado internacional que vincula al gobierno, pero su eficacia interna depende de la aprobación por el Parlamento de la correspondiente norma que lo *incorpore* al ordenamiento.

5. STUART WEIR and KEVIN BOYLE, «Human Rights in UK: Introduction to the Special Issue», *Political Quarterly*, 68, 2, 1997, p. 129.

Derecho Comunitario, la aplicabilidad de este Derecho ha suscitado reservas y serias dudas, sobre todo en los supuestos de conflicto entre las normas nacionales y las comunitarias. Si el juez o tribunal se atenía al principio de la supremacía parlamentaria, la eficacia del Derecho Comunitario no era tal; pero si optaba por reconocer la primacía de este último, no solamente se cuestionaba aquél, sino que la tradicional relación entre el Parlamento y los jueces se veía alterada de modo sustancial. De hecho, esto es lo que ha venido a suceder a partir de las sentencias dictadas en el ya famoso asunto «*Factortame*». Concretamente la recaída el 11 de mayo de 1990 implicaba tanto la suspensión de la eficacia de una Ley como la inaplicación de una (supuesta) regla del *Common Law* que prohíbe el otorgamiento de «*injunctions*» contra la Corona<sup>6</sup>.

Con posterioridad a esas resoluciones judiciales, el caso de la *Equal Opportunities Commission v. Secretary of State for Employment*, en el que recayó la sentencia de la Cámara de los Lores de 3 de marzo de 1994, ha venido a reforzar notablemente el poder de los jueces británicos frente al Parlamento. Al analizar esta decisión, el Prof. García de Enterría escribió:

«Ahora no es (como en las sentencias «*Factortame*») una inaplicación de una Ley inglesa a un caso concreto que haya de resolverse según el derecho comunitario lo que la sentencia de los Lores decide, sino algo bastante distinto, y mucho más enérgico: una declaración general y abstracta de la incompatibilidad de una Ley inglesa con el Derecho comunitario, al margen de cualquier aplicación concreta de dicha Ley y con efectos, por tanto, *erga omnes y pro-futuro*. Y añadía: «Es una verdadera innovación. Lo es en el derecho constitucional inglés [...], donde los Tribunales adquirieron (¡) un poder de enjuiciamiento sobre las Leyes formales que no tuvieron nunca (!) —las exclamaciones son mías—, aunque este poder no les lleve aún hasta el extremo de poder declarar su nulidad. [...]». Pero es una innovación también en el ámbito del Derecho de los Estados de Derecho Comunitario [...], Francia, Alemania, Bélgica, Italia, España. En ninguno de estos Estados sería posible ejercitar una acción de control abstracto de Leyes de ese carácter, y mucho menos aún un control difuso, no concentrado en un solo Tribunal<sup>7</sup>.»

Además de esa modificación revolucionaria del Derecho Constitucional británico, están en vías de producirse algunas otras de significado distinto, quizás de menor calado, a las que ya he aludido, y que voy a examinar con cierto detenimiento.

Una de las que ha atraído mayor atención ha sido la que se conoce comúnmente con el nombre de *devolución*. Sin ignorar lo que de verdad haya en la afir-

6. INIGO DEL GUAYO CASTIELLA, *Judicial Review y Justicia Cautelar*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y sociales, S.A., Madrid, 1997, p. 43. Todo el capítulo primero de esta magnífica contribución al conocimiento del derecho público inglés es de especial utilidad para comprender la revisión del principio de la supremacía del parlamento.

7. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Un paso capital en el Derecho Constitucional Británico: El poder de los jueces para enjuiciar en abstracto y con alcance general las leyes del Parlamento por su contradicción con el Derecho comunitario (Sentencia *Equal Opportunities Commission* de la Cámara de los Lores de 3 de marzo de 1994), *Revista de Instituciones Europeas*, 21, 3, 1994, págs. 739-40.

mación según la cual «la cuestión nacional deja indiferente a la mayoría del pueblo inglés. [Y que] cuando piensan en ella, si llegan a hacerlo, los ingleses consideran el nacionalismo en Escocia y Gales como una excentricidad inocua y en el caso de Irlanda del Norte, como una aberración desagradable»<sup>8</sup>, lo cierto es que la misma existencia del Reino Unido carece de sentido sin las necesarias referencias a esas naciones, y que, como otros Estados europeos compuestos, Gran Bretaña no ha podido mantenerse al margen de las demandas regionalistas o nacionalistas en boga desde la década de los 1970<sup>9</sup>.

No se trata, empero, de una cuestión pasajera ni baladí, sobre todo en el caso de *Escocia*, cuyo derecho (el anterior a 1707), cuya iglesia (la presbiteriana) y cuyo sistema educativo, conviven junto a los respectivos ingleses desde la Unión -bajo una misma corona y un mismo parlamento, el de Gran Bretaña, con claro dominio inglés-, de ambos reinos, el 1 de mayo 1707. Lo que ocurre es que la demanda de recuperación de una cierta autonomía por Escocia se ha intensificado con el impulso de la corriente descentralizadora a que aludía más arriba. De hecho, Escocia se pronunció ya en favor de la denominada 'devolución de poderes' el 1 de marzo de 1979, aunque por un diferencia de sólo 77.435 síes frente a los noes, de un total de 2.384.239 votos emitidos en el referéndum. El hecho de que los votos afirmativos no alcanzaran el 40% del censo electoral permitió, sin embargo, al gobierno inglés evitar legalmente la entrada en vigor de la *Scotland Act*.

La situación ha cambiado desde el 11 de septiembre de 1997, fecha de la nueva consulta a la que el pueblo escocés ha respondido de manera afirmativa y mayoritaria a las dos preguntas formuladas: ¿Apoya Vd. la creación de un Parlamento?; y ¿Debe ese Parlamento tener competencia para variar la tarifa básica del impuesto sobre la renta personal en tres peniques por libra en Escocia?

Las primeras elecciones de los 129 diputados que integren el nuevo Parlamento escocés se celebrarán en 1999. Para ello se utilizará el sistema de elección proporcional AMS, o «additional member system», que supone que el elector tendrá dos votos y una sola papeleta; con uno elegirá a un candidato por circunscripción (habrá un total de 73); y con el otro, a un candidato de una de las listas de partidos por región electoral (7 de cada uno de los 8 distritos parlamentarios europeos de Escocia, es decir, un total de 56). El Parlamento iniciará su primera legislatura el año dos mil y ostentará la competencia para legislar sobre toda una serie de materias que afecten a Escocia, lo que no obsta para que el Parlamento inglés siga conservando la soberanía. Por otra parte, Escocia continuará eligiendo diputados para el Parlamento de Westminster como hasta ahora.

El caso de *Gales* es distinto. Después de su conquista «el 'Statutum Walliae' de 1284 declaró que Gales no era una mera dependencia feudal del trono inglés, sino que quedaba anexionado a Inglaterra 'tanquam pars corporis eiusdem', y en 1535 Gales quedó plenamente sometido al Derecho inglés»<sup>10</sup>. Aparte la lengua y algu-

8. Véase el artículo citado en la nota a pie de página n.º 1, p.559.

9. Véase, por todos, la obra de J-J. SERVAN-SCHREIBER *Le pouvoir regional*, Éditions Bernard Grasset, París, 1971.

10. F. W. MAITLAND, *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, 1963, p. 330

nas tradiciones propias, puede decirse que Gales no posee hoy una identidad diferenciada de Inglaterra; y una prueba de ello es que ya en el referéndum de marzo de 1979 una mayoría de los galeses –956.330 frente 243.048– se pronunció en contra de la devolución de poderes. El celebrado el 18 de septiembre de 1997, en el que meramente se preguntaba si se estaba o no de acuerdo con que hubiera una Asamblea galesa, ha revelado, sin embargo, un cambio de signo y ha arrojado un resultado positivo, aunque por una mayoría exigua: del 0,6% (559.219 síes frente a 552.698 noes). Los galeses han votado a favor de la constitución de una Asamblea autónoma, sin poderes legislativos, ni competencias para modificar los porcentajes del impuesto sobre la renta. En realidad, la Asamblea asumirá las funciones desempeñadas por el Secretario de Estado para Gales en el desarrollo reglamentario de las normas aprobadas para Gales en Westminster. Las elecciones para escoger a los 60 diputados de esta asamblea se celebrarán en 1999 según el mismo sistema diseñado para la Asamblea escocesa (40, con el primer voto y 20 con el segundo).

En cuanto al propósito de descentralización general expresado por el Comité Conjunto para la reforma constitucional, mencionado al principio de este artículo, el partido laborista ha decidido aplazar la celebración de referendos sobre el gobierno regional hasta después de las próximas elecciones generales; lo cual ha sido interpretado por algunos como un repliegue, impuesto por el escaso margen favorable a la autonomía en Gales, en el avance hacia la democratización del sistema.

Dentro de la política de devolución cabe, en fin, enmarcar la elección en *Irlanda del Norte*, el pasado 25 de junio de 1998, de una Asamblea semi-autónoma, prevista en el Acuerdo de Stormont de 10 de abril para la pacificación de la provincia<sup>11</sup>, ratificado por el 71% de los votantes en el referéndum de 22 de mayo.

El Acuerdo de Stormont supuso la culminación de un largo proceso cuyos orígenes se remontan a la denominada Sunningdale Conference, celebrada del 6 al 9 de diciembre de 1973, que no llegó a materializarse en la firma de documento alguno, pero que anticipaba, por sus participantes y por el contenido y propósito de las reuniones, el suscrito en Belfast el 10 de abril de 1998. En efecto, ayer como hoy, intervinieron representantes de Gran Bretaña, la República de Irlanda y de los partidos de Irlanda del Norte y, ayer como hoy, Gran Bretaña se muestra dispuesta a reconocer el *derecho de autodeterminación de Irlanda del Norte*<sup>12</sup> y la República de Irlanda, a renunciar a sus reivindicaciones territoriales sobre esa

11. Importa aclarar que bajo la denominación de Gran Bretaña se comprenden Inglaterra, Escocia y Gales. El Reino Unido está formado por Gran Bretaña e Irlanda del Norte. *Irlanda del Norte*, como entidad política subordinada al Parlamento de Westminster, *está integrada por seis condados: Antrim, Armagh, Down, Fermanagh, Londonderry y Tyrone*. Dichos condados, junto con los de Donegal, Monaghan y Cavan, que forman parte de la República de Irlanda, constituían antes la provincia de Ulster. Irlanda –la isla globalmente considerada–, estaba formada por las provincias de Ulster, Connaught, Leinster y Munster.

12. Derecho de autodeterminación reducido, claro está, a poder decidir unirse a la República de Irlanda o permanecer siendo una parte del Reino Unido de la Gran Bretaña.

parte de la provincia del Ulster y a modificar, de acuerdo con ello, los artículos 2 y 3 de su Constitución.

La Asamblea norirlandesa, compuesta de 108 diputados elegidos por el sistema de representación proporcional de voto único transferible, ejercerá plenas competencias legislativas y ejecutivas sobre aquellas materias que hasta ahora estaban atribuidas al gobierno británico para Irlanda del Norte. Pero lo más importante es que, para asegurar su funcionamiento de manera equilibrada, que evite el dominio de los protestantes sobre los católicos, se han creado una serie de garantías, como la proporcionalidad en las asignaciones de puestos de responsabilidad, la necesidad de consensos paralelos y mayorías ponderadas y una comisión encargada de supervisar la igualdad en ciertos ámbitos.

De entre todas las medidas avanzadas en el programa electoral del partido que hoy detenta el gobierno, hay una que sigue suscitando una gran polémica, aún después de haberse puesto en práctica -en una de sus variantes- para la elección de la Asamblea de Stormont, y de estar prevista para las elecciones de las Asambleas de Escocia y Gales y para las elecciones al Parlamento Europeo, que se celebrarán el próximo año 1999. Se trata de *la sustitución del sistema uninominal mayoritario, el denominado «first-past-the post system»*, seguido hasta ahora para elegir a los diputados de la Cámara de los Comunes, *por un sistema de representación proporcional*. La opinión pública en Gran Bretaña está convencida de que el actual sistema no refleja fielmente la voluntad popular, y se traduce en ocasiones en resultados perversos en el proceso de transformación de votos en escaños. Un sondeo, realizado por encargo de la Fawcett Society, del que se hacía eco el periódico «The Independent» el pasado 27 de junio, revela que la mayoría de la población desea un sistema electoral más justo y que un porcentaje elevado de esa mayoría se inclina por la representación proporcional.

Compete ahora a la Comisión presidida por Roy Jenkins, la denominada «Independent Commission on the Voting System», finalizar el estudio de los diversos procedimientos de representación proporcional y proponer uno ellos, así como examinar los problemas anejos a la introducción del nuevo sistema, entre los que cabría destacar la definición de las circunscripciones, las relaciones entre la circunscripción y su(s) representante(s), las listas de los partidos, la probable necesidad de coaliciones y, en conexión con éste último, la mayor o menor gobernabilidad resultante<sup>13</sup>. El informe verá la luz el próximo otoño.

La preocupación por mejorar el funcionamiento de las cámaras legislativas y de dotar de más representatividad al Parlamento británico también figura en el programa del partido laborista en el gobierno. En este contexto se sitúan la pretensión de *racionalizar* los procedimientos, las sesiones, los debates y, en general, toda *la labor legislativa y de control* del gobierno *que desempeña la Cámara de los Comunes*, y la de *suprimir* de la Cámara de los Lores *a los pares heredita-*

13. La reforma de la legislación electoral y los problemas que pueden surgir de su introducción son objeto del análisis de R.J. JONSTON y C.J. PATTIE en su artículo «Electoral Reform without Constitutional Reform: Questions Raised by the Proposed Referendum on Proportional Representation for the UK», *Political Quarterly*, 68, 4, 1997, pp. 379-387.

*rios*. Por lo que hace al propósito de mejorar y actualizar la actuación de la Cámara de los Comunes, hay que señalar que el Líder de la misma, la Sra. Ann Taylor, ha elaborado una lista de medidas que enviará a la Comisión encargada de la modernización de la cámara después de recoger la opinión de los miembros del Gabinete. Se espera que su discusión y aprobación por los diputados se produzca antes del comienzo del otoño.

Respecto a la reforma de la Cámara de los Lores, aunque todos están de acuerdo en que no constituye un asunto que pueda contribuir decisivamente a un nuevo triunfo electoral del partido laborista, si cuenta con el apoyo mayoritario de la población, la cual tan sólo discrepa sobre cual debería ser su composición en el futuro. Los últimos datos muestran los siguientes porcentajes: un 25% es partidario de su elección por el pueblo; un 23% restringe la condición electiva a una parte de la Cámara y apunta a la designación de la otra parte por el Gobierno; un 21% está a favor de respetar el estado de cosas existente; un 11% sustituiría a los pares hereditarios por miembros designados por el Gobierno; y, en fin, el 12% restante propone la supresión de la Cámara de los Lores<sup>14</sup>.

Sea cual sea la solución que finalmente se adopte, que a mi juicio no pasará por el momento de remplazar a los pares hereditarios por otros designados o elegidos, Gran Bretaña habrá dado un paso más en la adaptación de sus instituciones a las demandas de la época, por más que con el cambio algunos perciban una merma en la independencia o en la sabiduría de opiniones autorizadas.

14. Fuente: MORI/Times, publicada en *The Times*, July 24, 1998, p. 12.