

ESTUDIOS y NOTAS

LA CÁMARA DE LOS LORES EN EL SIGLO XX

A principios de este siglo, Paul Bourget encontraba aún cuatro plazas fuertes de las ideas conservadoras: la Academia Francesa, el Vaticano, el Estado Mayor alemán y la Cámara de los Lores. Dejando a un lado las otras tres, es evidente que la Cámara de los Lores, si no ha cambiado de punto de vista, es, en cambio, mucho menos fuerte, y tal vez en su evolución el testigo más fuerte y sensible de los grandes cambios que se han producido en la sociedad y en el Estado históricos de la Gran Bretaña, a la vez que de la prudencia con que se han respetado las formas constitucionales (1).

I. LA ÚLTIMA CÁMARA HEREDITARIA

La Cámara de los Lores sigue siendo, hasta el presente, una Cámara hereditaria (2); en realidad, la única que subsiste en el mundo.

(1) Ver W. R. SHARPS: *Le problème de la seconde Chambre et la démocratie moderne*, Burdeos, 1922; CAHIERRE: *Le déclin des Chambres Hautes*, Rennes, 1925; HEADLAM Y COOPER: *House of Lords or Senat*, Londres, 1932; ALLYN: *Lords versus Commons: a Century of Conflict and Compromise, 1830-1930*, N.-Y., 1931; Y. PÉRONY: *La réforme de la Chambre des Lords depuis le Parliament Act de 1911*, París, 1936; H. B. LEÉS-SMITH: *Second Chambers in theory and practice*, Londres, 1923.

(2) Las pairías hereditarias se crean por cartas patentes (*letters patent*); sus titulares reciben, además, *writs of summons* o convocatorias personales para el Parlamento. Algunas de las más antiguas pairías fueron creadas simplemente por *writ of summons*; estas son las únicas que pueden transmitirse por línea femenina o colateral.

Cuando no hay heredero dentro de los límites legales (normalmente,

No tienen este origen :

a) Los «newly created Peers»; es decir, los lores nombrados por primera vez. Estos, sin embargo, transmiten a sus hijos el carácter de lores hereditarios. En la actualidad son una quinta parte de la Cámara, aproximadamente, dado el gran número de pairías que se crean (3).

b) Los lores espirituales, es decir, los dos arzobispos y veinticuatro obispos anglicanos.

c) Los lores jurídicos (Lords of Appeal in Ordinary), que son nueve personas que, después de una larga carrera judicial, pasan a ejercer las funciones de la Cámara en materia judicial (4).

d) Los lores escoceses, elegidos en número de dieciséis entre los antiguos lores de aquel Reino. Debe tenerse en cuenta, de todos modos, que la elección se hace entre un grupo también hereditario (5) y que en la práctica casi todos los escoceses lo son, en la actualidad, también en Inglaterra (6).

e) Los lores irlandeses. Por la separación de la Repúbli-

herencia por línea directa masculina), se extingue la pairía (*the peerage falls into abeyance*). El Comité de Privilegio de la Alta Cámara puede proponer a la Corona su restablecimiento, en favor de otra persona de la misma familia; pero la práctica es muy restrictiva en los últimos años. Ver E. C. S. WADE y G. G. PHILLIPS: *Constitutional Law*, 4.^a ed., páginas 72-73.

(3) En los años 1935 a 1955 se crearon 256 nuevas pairías, frente a 33 extinciones. Hubo un intento de restricción del derecho a crear nuevas pairías (*Peerage Bill* de 1719) que no prosperó.

(4) Su presencia se debe a las *Appellate Jurisdiction Acts* (1876, y varias reformas). Conservan vitaliciamente el derecho de asistir y votar, aunque renuncien su función judicial. Mientras la ejercen, perciben 6.000 libras anuales.

Sólo pueden ser nombrados, después de dos años de un alto cargo judicial, o quince de ejercicio de la abogacía. Se envían convocatorias de asistencia a los jueces de los altos Tribunales, así como al *Attorney-General* y al *Solicitor-General*.

(5) Los lores escoceses que no son elegidos por este grupo tampoco pueden presentarse a elección en la Cámara de los Comunes. No pueden crearse nuevas pairías escocesas desde 1707.

(6) En 1782 los Tribunales declararon que ello era posible (lo que antes había sido negado).

ca irlandesa, ya sólo quedan tres y es un grupo a extinguir (7).

f) Desde una reciente reforma, cuyo alcance en la práctica aun no cabe prever, y a la que luego nos referiremos, cabe también el nombramiento de pares vitalicios.

Esta Cámara no ha dejado de aumentar en tamaño, en un ritmo contrario al de disminución de sus poderes. En el Parlamento Modelo de 1295, los lores eran 190. En la Revolución de 1688, el número era sensiblemente igual: 174. De 1714 a 1760, el número se mantuvo alrededor de 220. Jorge III inicia las grandes «hornadas» para disponer de más apoyo en la Cámara Alta; como consecuencia, se llega a 1830 con 400 lores. El número se siguió aumentando a lo largo del siglo XIX, hasta 591. En 1958, antes del primer nombramiento de Pares vitalicios, eran 873 (de ellos, 18 menores de edad), distribuidos del modo siguiente:

- 4 miembros de sangre real (8).
- 2 arzobispos (9).
- 21 duques.
- 27 marqueses.
- 133 condes.
- 109 vizcondes.
- 24 obispos (10).

(7) Los lores irlandeses no elegidos a la Cámara de los Lores podían presentarse a la Cámara de los Comunes por un distrito inglés, pero no por un distrito irlandés. La ley de Unión de 1800 preveía un centenar de Pares irlandeses, de los que 28 serían designados lores vitalicios.

(8) Los príncipes de sangre real reciben pairías hereditarias. El heredero presunto figura en la Cámara como Duque de Cornwall.

(9) Son los arzobispos de Canterbury y York.

(10) Los obispos de Londres, Durham y Winchester, tienen derecho permanente. Los demás son los más antiguos por la fecha de su nombramiento. (El obispo de Soodor y Man, exceptuado, pues no es lord.) Al morir —o renunciar— un obispo, su puesto no pasa, por tanto, al sucesor en la diócesis, sino al siguiente en antigüedad.

El «writ of summons» dirigido a los lores espirituales conserva la vieja cláusula de que debe advertir al clero de su diócesis la plena aceptación de los acuerdos del Parlamento; a pesar de que, desde el siglo XIV, sólo los lores espirituales asisten a él, y desde el XVII desapareció la tributación separada del clero.

534 barones.
 16 lores escoceses.
 3 lores irlandeses.

Desde el punto de vista político se estima que casi 500 son conservadores; 300 no tienen una afiliación política especial; mientras que los laboristas y los liberales disponen de una cincuentena cada uno. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la disciplina de partido es muy laxa en los lores, sobre los que el «whip» no tiene poder efectivo alguno, ya que nadie teme perder su puesto.

Sobre estas bases funciona una Cámara notabilísima, cuya asistencia diaria, en los últimos veinte años, está alrededor de 97, y en cierto momento llegó a bajar a 60. Los «backwoodsmen», es decir, los «hombres de los bosques», sólo vienen de tarde en tarde a alguna votación espectacular. Es más, se observa que los más activos son los lores recién creados, y que muchos de ellos fueron antes miembros de la Cámara Baja. Por otra parte, como observa Lord Samuel, la Cámara de los Lores es la «única institución del mundo que va tirando gracias al absentismo de una gran mayoría de sus miembros», ya que necesita a todos sus miembros como cuerpo deliberante, pero no puede aceptarlos como cuerpo legislativo.

En efecto: la Cámara de los Lores (a la que van a parar antiguos ministros, ex gobernadores generales, hombres de ciencia, generales gloriosos, etc.) tiene, por su gran número, personas competentes y expertas prácticamente sobre cualquier asunto; mas, por otra parte, si asistieran todos los lores tendrían que reunirse en el Albert Hall.

Precisamente, los lores se distinguen por la enorme libertad de sus debates, a diferencia de las estrictas reglas de procedimiento de los Comunes. El Lord Canciller no tiene facultades para llamar a los lores al orden (en cambio, puede tomar parte en sus debates) (11), de hecho, los nobles lores se atienen a su «standing or-

(11) El lord cañiller, que preside la Cámara de los Lores, ostenta un cargo muy especial. En primer lugar es un miembro del Gabinete, con importantes funciones políticas y administrativas, y, como tal, un ministro de la Corona designado a propuesta del primer ministro. No necesita ser miembro de la Cámara (normalmente sí lo es); su asiento (el famoso «Woolsack») está técnicamente fuera de ella. Asisten a la Cámara el «Clerk of the Parliament», nombrado por la Corona (si bien la Cámara

der» de 1626 contra la «aspereza de palabra». Pero no sería posible deliberar con cerca de un millar de personas en el salón (12).

Los miembros de la Cámara de los Lores tienen los siguientes privilegios:

- 1.º Libertad de palabra.
- 2.º Inmunidad de arresto civil, durante un período de cuarenta días antes, hasta cuarenta días después, de cada Parlamento (13).
- 3.º Derecho de acceso directo al soberano de cada Par personalmente.
- 4.º Derecho de la Cámara a «commit for contempt», lo que lleva consigo el derecho a someter a prisión, por tiempo definido, que no es interrumpido por el final de un Parlamento.
- 5.º El derecho a excluir de sus debates a las personas no calificadas (14).

Con esta compleja estructura jurídica, ha llegado al siglo XX la Cámara de los Lores, uno de los más conspicuos del genio inglés para conservar añejas instituciones y obtener de ellas, el máximo rendimiento en el plano imponente y en el plano eficiente.

II. LA DECADENCIA DE LOS PODERES POLÍTICOS DE LA ARISTOCRACIA INGLESA

El sistema inglés, de reservar poderes políticos especiales a una aristocracia terrateniente, funcionó perfectamente mientras la tierra fue el medio básico de producción. La revolución industrial

puede pedir su remoción); el «Gentleman Usher of the Black Rod» y el sargento de Armas.

(12) Las mismas votaciones son poco frecuentes en la Alta Cámara: unas treinta al año (con arreglo a la fórmula «content» o «not content»).

(13) Hasta 1948 sólo la Alta Cámara tenía jurisdicción sobre «peers» y «peeresses», acusados de delitos graves («treason» o «felony»). En 1936 se presentó una ley aboliendo este privilegio, pero no llegó a ser debatida. Pero en 1948, al recibirse en los Lores el *Criminal Justice Bill*, se aprobó una enmienda en este sentido.

Con ello la función judicial de la Cámara ha quedado reducida a la de Supremo Tribunal de Apelación. Esto no se refiere a los casos eclesiásticos, ni a las apelaciones de Ultramar, que van al Comité Judicial del Consejo Privado. Cfr.: COLIN RYS LOWELL, «The trial of Peers in Great Britain», en *The American Historical Review*, Octubre de 1949, vol. LV, número 1.

(14) Las dudas son resueltas por el Comité de Privilegios.

rompió el monopolio de la riqueza, y el crecimiento de la población (y su concentración en ciudades) produjo la ampliación del sufragio. El reflejo constitucional fue el progresivo auge del peso específico de la Cámara de los Comunes frente a la Cámara de los Lores.

Cuando en 1776 se declararon independientes las colonias americanas, Inglaterra era una auténtica aristocracia. Como dice Wickwar, «los partidos políticos eran clubs exclusivos. El Rey escogía al Primer Ministro para que manejase sus asuntos. El Primer Ministro mantenía una mayoría de seguidores del Rey en el Parlamento por la influencia y el patronazgo. Ningún Gobierno era nunca derrotado en las elecciones. Los asientos en la Cámara de los Comunes se vendían en pública subasta. No había un derecho de sufragio uniforme. La mayoría de los hombres no tenían voto. Los puestos burocráticos eran premios para los clientes de los patronos aristocráticos. La aristocracia terrateniente era la fuerza más poderosa en política. El Gobierno local estaba en manos de Corporaciones municipales cerradas y de una nobleza rural hereditaria». En estas condiciones, es obvio que el peso mayor del Parlamento estaba en la Cámara de los Lores, de cuyo seno, por supuesto, salían la mayoría de los Ministros.

Pero en 1832, el primer Reform Bill liquidó los «burgos podridos», «cerrados», «abiertos», etc., y los votantes que eligen la Cámara de los Comunes pasan de 435.000 a 652.000. El aumento de la población ha elevado su número, en 1866, a 1.200.000. En 1867, la segunda reforma electoral eleva su número a casi el doble: en 1869 son 2.250.000, y en 1883, 2.950.000. En 1884, la tercera reforma, que da el voto a los campesinos y mineros (como la segunda lo había dado a los obreros urbanos) los hace pasar a casi cuatro millones y medio. En 1886 son ya 5.000.000. En 1910 hay ya 10.000.000 de electores. La cuarta reforma, en 1918, los eleva a 21.000.000. La quinta reforma, en 1928, los pone en 28.500.000. En 1945 serán casi 33 millones. Cada golpe de éstos hacía crecer la fuerza política de los Comunes.

Lord Brougham vio muy claro este proceso cuando estaba a la mitad de su desarrollo: «Mientras la Cámara de los Comunes siguió siendo escogida por una pequeña porción de la comunidad, y de este modo influida por los sentimientos e intereses de sólo esta clase limitada, el Gobierno se parecía más a una aristocracia que

a un Gobierno mixto de las tres formas puras» (15). Lo que no era fácil ver entonces es que, enfrentado el principio democrático con el aristocrático, no sería fácil establecer el equilibrio.

Si ya Wellington reconoció que después de la reforma de 1832, la Alta Cámara quedaba como una segunda Cámara o Cámara de aplazamiento, a partir de 1880 se abre una nueva etapa de aguda crítica social. Todos los intereses económicos se unieron en defensa del orden establecido, los capitanes de industria con los terratenientes. Desde la crisis planteada en torno al «Home Rule» irlandés, en 1886, prácticamente no hay más que lores conservadores. A partir de este momento era fatal el enfrentamiento, a cuerpo limpio, de la Cámara de los Lores con el primer Gobierno radical, con una gran mayoría en la Cámara de los Comunes.

Pasaron aún veinte años sin choque, y la Cámara de los Lores jugó perfectamente su papel de amortiguador en la época de lo que Burdeau llama la «democracia gobernada» (16).

La transición a la «democracia gobernante» se produjo, como ya indicamos, en las elecciones de 1906. Los nuevos tiempos y modos quedaron perfectamente deslindados en la réplica del Primer Ministro liberal, Campbell-Bannermann (17) al jefe de la oposición, Balfour: «El muy honorable gentleman está, como los antiguos borbones, dentro de la fórmula bien conocida: no ha aprendido nada. Viene con las mismas frases aéreas, la misma dialéctica sutil, la misma manera ligera y frívola de tratar un gran asunto; pero desconoce por completo el estilo de esta nueva Cámara, si cree que sus métodos van a tener éxito aquí. Las preguntas que me ha hecho eran completamente fútiles y absurdas y estaban inventadas por el muy honorable gentleman con el solo objeto de hacer durar el debate. Yo le digo: Basta de esta comedia. Tal vez hubiera con-

(15) Página 104. Lord Brougham creía de buena fe en el Gobierno mixto y en su vigencia en Inglaterra. «La gran virtud de la Constitución de Inglaterra es la pureza con que reconoce y establece el principio fundamental de los Gobiernos mixtos: que el supremo poder está investido en varios cuerpos, requiriéndose el consentimiento de todos para la perfección de cualquier acto legislativo» (pág. 105). Esto dejó de ser cierto a partir de 1911.

(16) Cfr.: G. BURDEAU: *Traité de Science Politique*. Vol. V, pág. 627.

(17) Véase J. A. SPENDER: *Life of Sir Henry Campbell-Bannermann*, 1923.

venido al Parlamento antiguo; en éste es inadecuada. Presente sus enmiendas y déjenos trabajar».

Este «déjenos trabajar» tenía una segunda parte: la ya aludida mayoría permanente conservadora-unionista en la Cámara de los Lores. De 600 miembros de la Alta Cámara, sólo 100 estaban con el Gobierno liberal, que había obtenido una abrumadora mayoría en las elecciones a los Comunes. Era inevitable que se presentaría el choque que ya había vaticinado lord Rosebery a la Reina Victoria.

Al iniciarse las discusiones sobre reforma de la educación, Balfour dió a entender que contaba con el veto de los lores. El Primer Ministro le contestó severamente: «Si lo pide el partido que ha sido derrotado como nunca partido lo había sido antes, la Cámara de los Lores anulará nuestras decisiones; pero los recursos de la Constitución británica no están agotados, y lo digo con convicción que hay que encontrar un medio, y que ese medio se encontrará, para que la voluntad del pueblo expresada por sus representantes elegidos llegue a prevalecer.»

En 1808 Asquith sucedió a Campbell-Bannermann al frente del partido liberal y del Gobierno. Asquith (18) era, como dice Winston Churchill, «un hombre severo, ambicioso, intelectualmente orgulloso, fraguándose su camino con toda la dureza necesaria a través de uno de los más ásperos y terribles años por que nuestra historia ha pasado» (19). Por otra parte, la popularidad de los liberales se había gastado en dos años de gobierno: para continuar, había que complacer a los radicales de Lloyd George y abrirse a la izquierda (20). Un político como Asquith buscó un tema capaz de centrar la nueva alianza y desencadenar una gran operación frente a la opinión.

Los lores se presentaban como un objetivo favorito. Los radi-

(18) Véase J. A. SPENDER y CYRIL ASQUITH: *The life of Lord Oxford and Asquith*, 1934.

(19) *Grandes Contemporáneos*. Barcelona, 1943, pág. 148.

(20) Cfr.: Sir CHARLES PETRIE: *Monarchy in the 20th. Century*. Londres, 1952, pág. 65.

(21) El *People's Budget* establecía un impuesto sobre las rentas superiores a 5.000 L./, un sistema progresivo de impuestos sucesorios y diversos otros sobre plusvalías, alcoholes, etc. LLOYD GEORGE lo definió como un «Presupuesto de guerra para hacer una guerra implacable a la pobreza». De momento, sin embargo, la aludida era la riqueza.

cales veían la Alta Cámara como un obstáculo para sus reformas. Los irlandeses sabían que opondría su veto al «Home Rule». Los laboristas eran opuestos al mismo principio de una segunda Cámara hereditaria. Todas estas fuerzas eran las que Asquith y Lloyd George aspiraban a unificar en una gran fuerza mayoritaria. La punta de lanza del ataque fue el famoso «Presupuesto del Pueblo» (21).

El «Finance Bill» de 1909 (22) fue el primero que no tuvo un objetivo primordialmente financiero, sino social y político. Los lores advirtieron que, por lo mismo, no lo aprobarían sin una nueva elección o revalidación del mandato. Entonces los Comunes (por 349 votos contra 134) aprobaron una moción de inconstitucionalidad, por entender que los lores eran incompetentes en materia financiera (23).

Lo cierto es que el Gobierno tenía ya el arma que buscaba. Lloyd George se lanzó al asalto. «En este país, el precio que cuesta entrar en el Parlamento, las horas y las épocas en que éste se reúne, todo conspira para mantener el poder entre las manos de esta clase que no tiene más que hacer que gobernar a los otros. Su gran arma es la Cámara de los Lores. Esta es una cuenta que habrá que saldar.» El rudo galés aún dijo más: «La Cámara de los

(22) Véase LLOYD GEORGE: *The People Budget, 1909*, y *The People's Will*, 1910. Véase también *The Lords; their History and Powers, with special reference to Money Bills*. Londres, 1910; PERCEVAL: «The Commons grant, the Lords assent», en *Public Administration*, V (1952), página 409.

(23) «La lucha con la Cámara de los Lores debe centrarse en un solo problema, de fuerte impacto sobre las masas trabajadoras y llamativo. Si esa Cámara pudiera ser inducida, por un rechazo del Presupuesto, a una afirmación de su último poder, no sólo en materias de legislación ordinaria, sino en una esfera en la cual a lo largo de doscientos años había admitido una tradición de no ingerencia, se veía clara la flagrante obstinada naturaleza de su espíritu de partido. Si al presupuesto se le pudiera dar un matiz marcadamente social, esta obstinación podría ser presentada como un empecinado atrincheramiento de clase, de un tipo capaz de levantar incluso al menos dotado políticamente de los votantes, llevándoles a cierta preocupación en un problema constitucional. La imposición de lo que parecía una forma de beneficio capitalista particularmente interesada, la plusvalía de las tierras, con el fin de establecer nuevos servicios sociales, sin distraer los medios para la defensa nacional, fué una fórmula electoral perfecta.» R. H. GRETTON: *A modern history of the English People*.

Lores es el perro de Mr. Balfour. Ladra por él, va a buscar su presa, vuelve con ella y muerde a lo que él le manda.»

El Rey Eduardo VII (24) se dio cuenta de la gravedad de la crisis constitucional que se le venía encima e intentó todo lo que estaba en su mano para lograr la paz. Pero los partidos no la deseaban. El Primer Lord del Almirantazgo, McKenna, presentó así al Rey el punto de vista del Gobierno: si los lores rechazaban el presupuesto, ponían en mala situación dos principios clarísimos de la Constitución, a saber, que los impuestos son de la competencia exclusiva de los Comunes, y que sólo esta Cámara puede derribar al Gobierno. De producirse, ello obligaría a limitar, por ley, los poderes de la Cámara de los Lores, cuya actitud se presentaba como «the first step in a revolution» (el primer paso hacia una revolución).

Por su parte, del lado conservador, lord Cawdor escribió al Rey en el sentido de que «el objeto de la segunda Cámara es el de garantizar a los electores del país la oportunidad de ejercitar su voluntad en las propuestas legislativas importantes, antes de que se conviertan en ley». Opiniones semejantes emitieron Balfour, Lansdowne, etc.

La elección (enero de 1910) no aclaró nada. Disminuyó la mayoría del Gobierno, que obtuvo 275 liberales, 81 nacionalistas irlandeses y 40 laboristas, frente a 242 conservadores y 31 liberales-unionistas. Los liberales dijeron: indudablemente los conservadores siguen en minoría. Los conservadores replicaron: si los irlandeses votan con arreglo a su conciencia, y no supeditándolo todo al «Home rule», el Presupuesto será derrotado. De hecho, Redmond, el jefe irlandés, se aprovechó para presentar «demandas exorbitantes» y el Gobierno estuvo a punto de dimitir. «Punch» presentó a Asquith mirando con tristeza el Rocinante que le traían los electores: «Yo pedía un caballo de batalla y he aquí lo que me dan.»

Sin embargo, el Gobierno logró llegar a un acuerdo con los irlandeses y decidió seguir adelante. El nuevo Parlamento se reunió en febrero de 1910. En marzo, el Primer Ministro presentó a los Comunes tres resoluciones sobre los poderes de los lores, que fueron aprobadas el 14 de abril; entonces se presentó ya el texto articulado del Parliament Bill. Entretanto, después de ciertas concesiones a Redmond, se aprobó el Finance Bill en ambas Cámaras.

(24) V. SYDNEY LEE: *Edward VII, 1925-7.*

Eduardo VII intentó (en conversaciones con lord Crewe) evitar el desmantelamiento de la Cámara de los Lores. Propuso que se conservaran sin más que una reforma, en virtud de la cual sólo votarían cien lores, designados para cada Parlamento por los líderes de los dos principales partidos. El Rey preveía, con acierto, las grandes dificultades que habría de plantear cualquier intento de reforma de la Alta Cámara; en todo caso, no pudo completar su tarea, pues falleció el 6 de mayo de 1910.

Le sucedió Jorge V, que entonces era muy poco conocido y nada popular. Circulaban, incluso, rumores sobre su afición a la bebida; nadie veía con entusiasmo en el trono a un marino, después de los precedentes de Jacobo II y Guillermo IV, y el nombre tampoco era de buen augurio, pues los cuatro primeros Jorges tampoco eran de feliz memoria. Pocos sospechaban que se abría un reinado que sería el modelo de la monarquía constitucional contemporánea (25). Eduardo VII murió en el momento crítico de la monarquía inglesa: cuando tenía que demostrar que era capaz de convivir con la democracia social del siglo XX. El, y luego su hijo, hubieron de ser árbitros entre los partidos, pero sin apartarse nunca del principio clave «no entrar nunca en conflicto con la voluntad del pueblo, claramente expresada por los Comunes» (26). El joven Rey se enfrentó con la crisis constitucional a medio resolver, y, como dijo más tarde a W. Churchill, fue para él una prueba mucho más dura que la misma guerra europea (27). Y, en general, se estima que la solución que aceptó Jorge V fue la más acertada (28).

Los políticos creyeron que debían intentar un arreglo, facilitando la tarea del nuevo Monarca, y el Primer Ministro propuso a

(25) V. HAROLD NICHOLSON: *King George V; his Life and Reign*, 1952.

(26) ANDRÉ MAUROIS: *Eduardo VII*, pág. 231.

(27) «En la guerra estábamos todos unidos, naufragábamos o nos salvábamos juntos. Pero entonces, durante mi primer año, la unidad de la nación iba por un lado y el resto por otro.»

(28) «Esta actuación del Rey, la más decisiva entre las suyas sobre una materia considerada como el límite extremo de la Constitución, fué justa y prudente», dice W. CHURCHILL (*Grandes Contemporáneos*, cit., pág. 326), que añade: «La Parliament Act sigue siendo la ley del país. Sucesivas y copiosas mayorías conservadoras han rehusado hasta el presente tocar la nueva relación establecida por ella entre las dos Cámaras» (Ib.).

No debe olvidarse que en esta época W. CHURCHILL era liberal. Véase su libro *Liberalism and the social problem*, 1910. Véase también LEWIS BROAD: *Winston Churchill*. Madrid, 1944.

Balfour una «confence» de cuatro prohombres de cada uno de los dos partidos. Y, en efecto, de junio a noviembre de 1910, se celebraron veintidós reuniones, a las que asistieron, por los liberales, Asquith, lord Crewe, Lloyd George y Birrell; y por los conservadores, Balfour, lord Lansdowne, lord Cawdor y Austen Chamberlain. La conferencia trabajó seriamente: pidió datos sobre el sistema bicameral en Estados Unidos y Australia. Hubo momentos en que el acuerdo parecía próximo, pero el «Home Rule» pesaba como un fantasma que lo turbaba todo.

Balfour llegó a proponer que si una ley sobre Irlanda fuese rechazada dos veces por los lores, se le sometiese a un referéndum. Lloyd George encontró razonable el compromiso, pero el Gobierno no pudo aceptarlo.

Se llegó a aceptar el principio de un tratamiento especial para los proyectos relativos a la Corona y a la Constitución; para el Presupuesto, cuando contuviese medios que implicasen «importantes cambios sociales o políticos», en cuyo caso tales cuestiones debían ser separadas y llevadas a una ley ordinaria.

Entretanto, seguía un fuerte movimiento político alrededor de las reuniones oficiales de la Conferencia. Lloyd George llegó a proponer un Gobierno de coalición. Lo cierto es que no se logró el acuerdo, y el 11 de noviembre se anunció el fracaso de la Conferencia y el final de la tregua política. El Parliament Bill fue presentado a la Cámara de los Comunes.

Sin esperar a su derrota en la Cámara de los Lores, el Gobierno anunció la disolución del Parlamento, con la previa garantía del Rey, de que, si fuesen necesarios, se nombrarían nuevos Pares suficientes para forzar el paso de la ley (29). Los conservadores di-

(29) Sir CHARLES PETRIE dice que la elección pudo haberse planteado sobre esta base: ¿es constitucional una hornada de Pares, con el fin de permitir la aprobación del «Home Rule», sin nueva y especial consulta al electorado? (Op. cit., pág. 85.)

Hasta 1911 la hornada era el único instrumento en manos de un gobierno para forzar el veto de la Cámara de los Lores. De hecho sólo se usó una vez con este fin: la Reina Ana, por los años 1711-1712, creó doce Pares para que el Gobierno tory pudiera hacer aprobar el Tratado de Utrecht.

Cuando la reforma de 1832 el Rey aceptó el principio (con reservas), pero fué innecesario. Lo mismo ocurrió en 1911.

No siendo posible la disolución de la Cámara de los Lores ni renovable ésta de otro modo, era inevitable un escape: cuyo empleo se hizo más di-

rigieron con este motivo fuertes críticas al joven Rey, acusado de servir de instrumento a la política liberal (30).

La elección de noviembre de 1910 tampoco decidió nada; bajó el número de sufragios (92 por 100 votaron en enero, 87 por 100 en noviembre). Las cifras de electos fueron semejantes: 240 conservadores y 34 liberales-unionistas, frente a 270 liberales, 42 socialistas y 84 nacionalistas irlandeses. El Parlamento se reunió en febrero; el mismo mes se volvió a presentar el Parliament Bill.

Siguieron seis meses de alta tensión parlamentaria, pero no de crisis nacional. Hay que reconocer que el público no siguió la reforma de 1911 con el mismo interés que la de 1832. Fue año de coronación, de inauguración de monumentos, de ciertos sucesos y crímenes que apasionaron a la opinión. El éxito de «Kismet» fue superior al de la reforma de los lores. Estos presentaron una contrapropuesta, que el Gobierno no aceptó. En julio la tensión llegó al límite; al reiterar el Primer Ministro su propósito de pedir a la Corona la creación de los Pares necesarios, se produjo un verdadero escándalo en los Comunes y hubo que levantar la sesión sin votar.

Al final, Balfour reconoció que se debía ceder, y el 11 de agosto, los propios lores sellaron su destino, aceptando el proyecto por 131 votos contra 114.

La verdad es que en 1910, a la audacia de los liberales no correspondió una prudencia suficiente en los conservadores. No había ningún Wellington, como en 1832, y el mismo resultado de las elecciones hizo perder la cabeza a los lores. Lord Lansdowne rechazó la idea, tan inglesa, de compromiso, con una frase característica: «Ir a la guillotina no es nunca agradable, pero guiar uno mismo la carreta es una locura.» Lo cierto es que la oposición conservadora constituye, más que nada, un buen ejemplo de las posibilidades del obstruccionismo y de su futilidad final contra una ma-

ficil al tener un partido una mayoría permanente y amplia. La hornada era una solución para diferencias políticas, no para reformas sociales.

En la crisis de 1910 se consideró la posibilidad contraria: en vez de crear nuevos Pares, retirar a algunos el «writ of summons». Pero se entendió que esto era especialmente odioso, que no había precedente en varios siglos y que era de dudosa constitucionalidad. Véase JENNINGS: *Cabinet Government*, cit., pág. 488 y ss. y pág. 439.

(30) Constitucionalmente es indudable que el Rey hubiera podido encargar del Gobierno a Balfour y que él hiciera la disolución. Políticamente lo más acertado fué lo que se hizo.

yoría decidida (31). Comentarios como el de lord Hugh Cecil, de que los Ministros eran reos de alta traición, tuvieron escasas consecuencias, y el final fue la «capitis minutio» de una vieja y gloriosa institución, que no quiso adaptarse a los tiempos nuevos.

La Parliament Act de 1911 (32) sentó el principio de que era necesario reformar a fondo la Alta Cámara, pero que «dicha sustitución no puede ser puesta en práctica inmediatamente». En este punto, como veremos, el problema, medio siglo después, sigue sin resolver (33).

Desde el punto de vista de los poderes, la Parliament Act mantuvo el principio básico del bicameralismo, de que la legislación necesita la conformidad de las dos Cámaras; pero introdujo en el mismo importantes excepciones y limitaciones. Todo proyecto, salvo los referentes al establecimiento a aplicación de impuestos, puede ser presentado en cualquiera de las dos Cámaras y ha de agotar en cada una el procedimiento legislativo establecido. De hecho, ciertos proyectos importantes, pero que no suscitan una aguda tensión política, son presentados en los lores; sin embargo, la mayoría

(31) Cfr. JENNINGS: *Parliament*, 2.^a ed., pág. 135.

(32) Los Parliament Bills de 1910 y 1911 se basaron en las resoluciones adoptadas ya en 1907 por la Cámara de los Comunes sobre las relaciones entre ambas Cámaras.

Al ser rechazado el Finance Bill de 1909, y después de la primera elección general de 1910, la Cámara se constituyó en Comité para estudiar los problemas de las relaciones entre las Cámaras y la duración del Parlamento. Se formularon entonces resoluciones muy detalladas, semejantes ya a lo que había de ser el articulado de la ley. Sobre esta base el Gobierno obtuvo de la Corona la garantía de una hornada de nuevos Pares, si fuese necesaria; y del cuerpo electoral, un mandato *ad hoc* mediante una nueva elección.

Este sistema de las resoluciones se considera el más eficaz para llamar la atención sobre los puntos esenciales de un proyecto, sometiéndolos a amplio debate en Comité.

(33) Véase M. SIBERT: «La réforme de la Chambre des Lords», en *Revue du Droit Public*, 1912; ESMEIN: «La Chambre des Lords et la Démocratie», en *Séances, et travaux de l'Académie des Sciences Morales et Politiques*, t. LXXIX, págs. 478 y ss.; MAURY: *La crise de la Chambre Haute en Angleterre*, Montpellier, 1910; MORGAN: *The House of Lords and the Constitution*, Londres, 1910; HAMELIE: *La querelle des Communes et des Lords*, París, 1913; LUZZATTI: «Intorno al conflitto fra la Camera dei Lords e dei Comuni», en *Riv. di Diritto Pubblico*, 1911; W. L. WILSON: *The case for the House of Lords*, Londres, 1910; Mr. KACHNIE: *The Reform of the House of Lords*, Glasgow, 1909.

de los proyectos de importancia son debatidos primero en los Comunes, y revisados luego en los Lores, que, en la mayoría de los casos, realiza un excelente trabajo, que suele ser aceptado en la Cámara Baja.

La vieja costumbre de que los lores no modifiquen las leyes relativas a la Hacienda pública (*public finance*) (34) ha sido completada por la ley de 1911 con la privación de la facultad de rechazarlas en bloque, quedando como pleno y exclusivo el privilegio de los Comunes de conceder o rechazar créditos a la Corona. De acuerdo con la Parliament Act, todo proyecto de ley que tenga el carácter de *money bill* (35) (establecido por una certificación del *Speaker* de la Cámara de los Comunes) y no sea aprobado antes de un mes por los lores, puede ser enviado, sin más trámites, a la sanción real. De hecho no siempre se hace uso de esta facultad, e incluso los Comunes, en uso de su propio privilegio, aceptan a veces enmiendas propuestas por los lores en proyectos de este carácter (36).

En los proyectos de otro carácter, la Parliament Act dispuso que si un *public bill* es rechazado en tres *sessions* por la Cámara de los Lores, de modo que por lo menos dos años hayan transcurrido entre la segunda lectura en la Cámara de los Comunes (en la primera de estas legislaturas) y la tercera lectura en la misma (en la tercera legislatura), dicho proyecto podía pasar también a la sanción real (37). En una palabra, reducida (de siete) a cinco

(34) Esto no se aplicaba a la Administración local (*Charges of local authorities*).

(35) Un «*money bill*» es un proyecto («*public bill*») que, en la opinión del *Speaker* contiene exclusivamente disposiciones relativas a la imposición, derogación, remisión, alteración o regulación de cargas públicas, el establecimiento de cargos contra el fondo consolidado o dineros que el Parlamento haya concedido para pago de deuda pública o para otros fines de hacienda pública o para variar o suprimir dichos cargos, concesión de créditos y todo lo relativo a cuentas públicas o pago de empréstitos. Se excluye del concepto todo lo relativo a haciendas locales.

(36) Véase HILLS y FELLOWS: *The Finance of Government*, 2.^a ed., apéndice I.

(37) La ley de 1911 añade minuciosas prescripciones para la aplicación correcta. Las «*sessions*» han de ser consecutivas, pero no es necesario que sean del mismo Parlamento. El texto aprobado ha de llegar a la Cámara de los Lores un mes antes del final de cada «*session*». Se entiende por «no aprobación» en los lores la adición por éstos de enmiendas

años la duración de un Parlamento por la propia Parliament Act, un Gobierno no podía, agotados los tres primeros años de su mandato (38), forzar el veto de la Cámara de los Lores sin pasar por una nueva elección. Ninguna ley de prórroga de la duración del Parlamento puede beneficiarse de esta disposición.

Con estas nuevas disposiciones es claro que ya no podrá ocurrir con ningún Gobierno, bien respaldado electoralmente, lo que pasó con el Gobierno liberal de 1906 a 1911, del que se llegó a decir que «araba en la arena» por el gran número de proyectos rechazados en la Alta Cámara. De hecho los lores ya no entienden que su papel sea el de obstruir a un Gobierno progresista. De 1911 a 1939 sólo dos leyes (no financieras) fueron pasadas, contra el veto de los lores, de acuerdo con las citadas prescripciones de la Parliament Act: la Welsh Church Act, de 1914 (ley sobre la Iglesia de Gales), que hubo de ser modificada antes de entrar en vigor, y la Government of Ireland Act (ley sobre el Gobierno de Irlanda) del mismo año, estableciendo al fin el *Home Rule*. La ironía hizo que la guerra mundial precipitase los acontecimientos y que esta ley nunca se aplicase, siendo derogada antes de entrar en vigor (39).

La llegada al Poder del Gobierno laborista, en 1945, por primera vez con mayoría suficiente en la Cámara para acometer un programa de reforma a fondo de la estructura económico-social del país, vino a plantear de nuevo el papel moderador de la segunda Cámara. En los primeros años del mandado (40) del nuevo Gobierno, los lores no pasaron de su papel normal de debate a alto

no aceptadas por la Cámara de los Comunes. A su vez, la Cámara de los Comunes, al volver sobre el proyecto devuelto por los lores, no puede introducir en el texto más cambios que los que el *Speaker* certifique inevitables, en razón del tiempo pasado (o bien los plazos han de volver a correr desde el principio). Lo que sí pueden los Comunes es proponer a los Lores estos cambios, si los aceptasen, dentro de las reglas del juego.

(38) «The mandate» es un concepto muy elástico, pero operante; por lo menos en manos de la oposición, que a menudo recurre al argumento de que «el Gobierno no tiene mandato para tal o cual cosa». Se trata de un concepto político, no jurídico, creado por convención. Cfr. JENNINGS: *The Law and the Constitution*, 3.^a ed., 1947, págs. 157-8.

(39) JENNINGS: *The Law and the Constitution*, pág. 135.

(40) Véase W. HARDY WICKWARR: «Constitutional Government: the British way», en FRITZ MORSTEIN MARX. *Foreign Governments. The dynamics of Politics abroad*. Nueva York, 1949, pág. 58.

nivel político y enmiendas de carácter técnico, pero, a partir de cierto momento, pretendieron hacer pleno uso de los poderes residuales que les daba la Parliament Act de 1911. Y, de hecho, la Alta Cámara se opuso a la ley nacionalizando la industria siderúrgica.

Esto dió lugar a un choque en cierto modo semejante al de 1909, si bien en este momento las pasiones funcionaron a un temperatura más baja. El resultado fué, sin embargo, una nueva reforma de los poderes de la Alta Cámara por la (segunda) Parliament Act, de 1949, y una reapertura de las cuestiones de principio respecto de la misma.

III. LOS INTENTOS POSTERIORES DE REFORMA, HASTA LA PARLIAMENT ACT DE 1949 Y LA LIFE PEERAGES ACT DE 1957

Como consecuencia de la situación indicada, se presentó por el Gobierno Attlee, en octubre de 1947, un Parliament Bill, proponiendo la reforma de la Parliament Act de 1911 en el sentido de limitar los poderes de aplazamiento de la Cámara de los Lores a la mitad (41). El proyecto (42) fue aprobado en la Cámara de los Comunes y rechazando en los lores al final de la legislatura 1947-1948. Después de un fracasado intento (al que ahora nos referiremos), de acuerdo entre los partidos, el Gobierno siguió adelante, y utilizando (por tercera vez en la Historia) los recursos de la propia Parliament Act de 1911, celebró una *session* nominal, en septiembre de 1948, al único efecto de cumplir las prescripciones formales, y en la que de nuevo los lores derrotaron el proyecto. A finales de octubre comenzó la tercera *session*: de nuevo aprobaron el proyecto los Comunes y lo rechazaron los Lores, y la ley recibió la sanción real el 16 de diciembre de 1949 (43).

(41) El proyecto no modificaba nada de lo relativo a los «money bills».

En las otras leyes, las tres «sessions» se reducen a dos, y los dos años de intervalo después de la segunda lectura, a uno.

(42) Véase V. DE PANGE: «La réforme de la Chambre des Lords», en *Revue Politique et Parlementaire*, 1950; J. CADART: «Le Parliament Act de 1949 et la consolidation du bicaméralisme limité en Grand Bretagne», en *Revue du Droit Public*, 1952.

(43) Su efecto no se puede aún medir con exactitud, pues aún no ha sido empleado.

Tampoco fueron necesarias las prescripciones que la ley contenía, apli-

El efecto principal de esta reforma fue el de traer al primer plano de la conciencia el problema de la reforma de la Cámara de los Lores. Aplazado en 1911, el tema había sido en diversas ocasiones objeto de debate (44), pero ahora los conservadores comprendieron que era inaplazable. Por ello no ha dejado de figurar en sus programas legislativos, hasta culminar en la reforma de 1957, que no por modesta dejó de suponer un paso importante. Puede decirse que, políticamente, la situación es esta: los conservadores han convertido el poco valor de la barrera que suponían los lores actuales ante un nuevo Gobierno laborista, y que, por la misma razón, los laboristas se desinteresan de la reforma. Sin embargo, los laboristas mismos, sin abandonar formalmente las posiciones abolicionistas que formularon en 1932, han acabado por encontrar ciertas ventajas en la Cámara de los Lores, sobre todo como asilo a la vejez política (45).

En líneas generales, puede decirse que hoy ya nadie pretende abolir la segunda Cámara, que nadie, tampoco, aspira a que sea poderosa, ni mucho menos igual en poder a los Comunes; pero sí que los conservadores aspiran a impedir su extinción, haciendo de ella un cuerpo útil y prestigioso (46). Se admite, en general, que debe haber dos Cámaras:

- a) Porque la popular no es nunca perfectamente representativa, sobre todo por la rigidez del sistema de partidos.
- b) Porque una sola no puede con todo el trabajo.
- c) Porque la revisión es siempre una cosa conveniente.
- d) Porque los debates de política general se hacen más interesantes en una sala no dominada por el espíritu de partido (47).

cando con carácter retroactivo los nuevos periodos abreviados a las leyes presentadas en la legislatura 1948-49.

(44) En particular, cuando se ocupó del asunto una Comisión presidida por lord Bryce. Véase *Report of the Conference on the Reform of the Second Chamber*. Londres, 1918.

(45) Y, en ciertos casos, consta que los hombres de Estado laboristas se han alegrado de que la Cámara de los Lores les devolviera ciertos proyectos, como el que suprimía la pena de muerte (Cfr. JOHN CLARKE ADAMS y otros), *Foreign Governments and their backgrounds*, N.-Y., 1950, pág. 85.

(46) Cfr. *Parliamentary Reform*. Londres, 1959, págs. 225 y ss.

(47) Si bien es verdad que una segunda Cámara propenderá siempre a ser conservadora, no es necesario que lo sea en el sentido de mayoría permanente del partido conservador.

Esto supuesto, dos cuestiones esenciales se plantean:

A) La composición de la segunda Cámara.

B) Sus funciones y poderes.

En cuanto a la composición de una Cámara de los Lores reformada, cinco ideas básicas (48) han sido barajadas en las numerosas propuestas de los últimos cincuenta años:

a) Elecciones de base regional (y, en principio, de carácter indirecto).

b) Elección por la Cámara de los Comunes (en principio, sobre base proporcional y para períodos largos).

c) Cooptación entre los lores hereditarios.

d) Nombramiento por la Corona (sobre base no hereditaria).

e) Elección de base corporativa.

La primera fórmula va unida a la idea de descentralización regional, pero choca siempre con el hecho fundamental de que fuera de los casos de Escocia e Irlanda del Norte (para los cuales estaba ya prevista una cierta representación regional), no hay base clara para ello en un país insular y tan pequeño como Inglaterra.

La segunda fórmula fue la propuesta de la mayoría de la Comisión Bryce. Llegó a ser un proyecto de ley, formalmente presentado por lord Salisbury en 1933, que llegó a superar la segunda lectura, pero no progresó más. De acuerdo con esta fórmula, la segunda Cámara se integraría por 246 miembros, elegidos por la Cámara de los Comunes, y 80 más designados por un Comité mixto de las dos Cámaras. El mandato sería de doce años, con renovación por terceras partes.

La tercera fórmula mantendría el principio hereditario (49), pero con alguna o varias de estas modificaciones:

1. Permitir la renuncia de la pairía (50).

(48) Cfr. BROMHEAD: *The House of Lords and contemporary politics*, 1958.

(49) Este dista mucho de haber perdido todos sus defensores. Si los laboristas lo discuten por razones de principio, y ciertos conservadores desean evitar a sus hijos el «reclutamiento forzoso», son muchos los que (con lord Salisbury) creen que es el principio hereditario el que da a los lores su carácter específico, y que sin él la Cámara se convertiría en un museo de antigüedades.

(50) WEDGWOOD BENN presentó en este sentido un proyecto, sin mengua del derecho de los descendientes. Fué derrotado, en la segunda lectura, en la Cámara de los Comunes. En contra se dieron razones de prin-

2. Pedir una cualificación complementaria.

3. Elección, por los miembros de la Cámara de los Lores, de «Lords of Parliament», únicos con derecho a voz y voto (51).

La cuarta fórmula tiene varias versiones. Una es la que ha acabado por prevalecer, si bien parcialmente, permitiendo el nombramiento de lores vitalicios. Otra es la de vincular el carácter de miembro de la Alta Cámara a un oficio nombrado por la Corona. Así, Wedgwood Benn propuso en 1957 que la segunda Cámara estuviera integrada por los miembros del «Privy Council», que no sean al mismo tiempo miembros de la Cámara de los Comunes (52). En el momento de formularse la propuesta, esta condición recaía en 206 personas, de las que 125 eran lores. El promedio de edad, por otra parte, resultaba más bien elevado.

Finalmente, las propuestas de base corporativa han recogido el eco de la fortuna que en todo el mundo han vuelto a conocer estas fórmulas en nuestro siglo.

Por lo que se refiere a la composición, debe mencionarse también la duda que muchos tienen de que sea correcto, en el momento presente, reservar la representación espiritual exclusivamente a la Iglesia Anglicana. Debe añadirse que alguno de los lores espirituales actuales, como el obispo de Chichester, ha demostrado una gran generosidad al afirmar que deberían acceder también prelados de las otras confesiones.

Tema particularmente delicado ha sido el de la admisión de las mujeres. Se ha insistido mucho en la necesidad de admitirlas; en la debilidad y falta de prestigio que supone hoy el estar totalmente al margen de la mitad de la población; en la contradicción de que la mujer pueda ser reina, ministro o miembro de los Comunes, pero no de la Alta Cámara. El tema era delicado, pues era obvio que para resolverlo no había de bastar con reconocer el

cipio (carácter irrenunciable de los honores) y prácticas (la Cámara de los Lores perdería su mejor personal). Lord SAMUEL, sin embargo, ha vuelto a criticar una norma que considera anticuada, contra los privilegios de los Comunes y contra los derechos del electorado.

(51) Esta fórmula se basaría en la antes aplicada para los lores irlandeses, dejando a los no designados en libertad para presentarse a la Cámara de los Comunes.

(52) Véase *The Privy Council as a Second Chamber*. Fabian Society, Tract 305. Véase también *Reform of the Lords*. Fabian Research Series, número 169 (1954).

derecho a tomar parte en los debates de una docena de *peers*, por derecho propio. Por otra parte, la resistencia tradicional de muchos miembros, sobre todo del sector *backwoodsmen*, no ha desaparecido, como lo demostró el reciente discurso del Conde de Glasgow (ochenta y tres años), que vino en 1957 a oponerse a este aspecto de la ley de *pairies vitalicias*: «No queremos —dijo el noble lord, rara vez visto en la Cámara— que esta Asamblea se convierta en una Cámara de los Lores y de las Ladies». Fue el canto del cisne, pues a pesar de su oposición el principio quedó, al fin, admitido.

Por lo que se refiere a las funciones y poderes de la segunda Cámara, se admite, en general, que el sistema parlamentario no consiente el juego de *checks and balances*, típico del sistema norteamericano. Estos funcionaron en Inglaterra antes del desarrollo del régimen de gabinete; después, las reformas de 1911 y 1949 eran inevitables. Sin embargo, la Cámara de los Lores es, y debe seguir siendo, una realidad importante, y así lo demuestra la misma dificultad de su reforma.

El célebre dilema de *Siéyes* (53) no corresponde a la práctica política inglesa actual. La discrepancia con los Comunes no puede tomar el carácter de un veto (54), pero sigue cumpliendo una triple función:

a) Dar tiempo al país para reconsiderar una medida de grave importancia.

b) Mejorar técnicamente los proyectos elaborados por los Comunes, aliviando la crónica congestión de la otra Cámara (55).

(53) «Si una segunda Cámara disiente de la primera, es perjudicial; si está de acuerdo, es superflua.»

(54) El mecanismo para la solución de conflictos entre ambas Cámaras ha reflejado esta solución. Ya no se reúnen las viejas «conferencias» de conciliación (Cfr. ANSON: *Law and Custom of the Constitution*, 5.^a ed., volumen I, pág. 298), sino que se envía a la otra Cámara un texto razonando las enmiendas, y los líderes de los partidos actúan de un modo informal (Cfr. WADE y PHILLIPS: *Op. cit.*, pág. 101).

(55) Todo el mundo reconoce que, en particular, hay dos cosas que la Cámara de los Lores hace mejor: a) El estudio de «private bills». b) La revisión de «Provisional order bills» y «special orders». Véase mi artículo «La legislación delegada y su control en la Gran Bretaña», en *Revista de la Universidad de Madrid*, 1959.

c) Servir de paliativo a la excesiva flexibilidad de la Constitución británica (56).

Sus poderes financieros han desaparecido para siempre (57); y en cuanto a los demás, el Gobierno conservador declaró expresamente que los excluía de su proyecto de reforma (58).

Así las cosas, veamos cuáles son los temas que, de modo concreto, han sido específicamente debatidos, con carácter oficial, a partir de 1948.

En 1948, como ya indicamos, mientras se estaba tramitando el Parliament Bill, hubo una conferencia entre los líderes de los dos partidos. Aunque ésta fracasó, es indudable que sus propuestas (59) han fijado una serie de cuestiones pendientes en relación con la reforma de los lores (60).

Hubo, en efecto, acuerdo sobre estas bases:

a) La segunda Cámara debe ser complementaria de la Cámara de los Comunes, y nunca un rival de ésta. Por lo mismo, se aspira más bien a una reforma de la presente Cámara de los Lores que a la creación de una nueva.

b) La composición de la Alta Cámara deberá asegurar que ningún partido tenga garantizada en ella una mayoría permanente.

c) El derecho de asistir y votar, basado exclusivamente en la herencia, no debe subsistir.

d) Los miembros de la Cámara Alta recibirán el título de «Lords of Parliament», y serán designados sobre la base de distinción personal o servicio público. Serán nombrados del seno de los lores hereditarios, o entre *commoners*, a los que se concederían pairías vitalicias.

(56) Razón por la cual algunos creen que debería excluirse de la aplicación de la Parliament Act todo intento de suprimir o reformar la propia Cámara de los Lores.

(57) Si bien se estima por algunos que tal vez no debería ser el *Speaker*, sino un Comité imparcial, el que tuviese la facultad de certificar los «money bills».

(58) Si bien Lord Salisbury no aceptó, como es lógico, el compromiso futuro de que nunca se volvería sobre esta cuestión. Véase *The Economist*, 12 de marzo de 1955.

(59) Véase *Agreed Statement on conclusion of Conference of Party Leaders, February-April 1948*, Cmd. 7380.

(60) Sin embargo, los líderes de los dos partidos han insistido después en que los acuerdos buenos para la coyuntura de 1948 no lo son necesariamente para después.

e) Capacidad de la mujer para formar parte de la segunda Cámara.

f) Inclusión de ciertos descendientes del Soberano, de ciertos lores espirituales y ciertos lores jurídicos.

g) Principio de alguna remuneración.

h) Los pares hereditarios, no designados «Lords of Parliament», podrían presentarse a la Cámara de los Comunes y ejercer en toda su plenitud los derechos ciudadanos.

i) El designado que no cumpla sus deberes, derivados de la condición de miembro de la Alta Cámara, puede perderla.

Pero, en cambio, no hubo acuerdo sobre los poderes, o más exactamente, los plazos de retraso de las decisiones de los Comunes. Los laboristas mantuvieron el criterio de que, en las actuales circunstancias, el peligro no está en que la maquinaria estatal funcione demasiado rápida, sino que vaya con retraso; por ello, no puede admitirse que una Cámara de los Lores hostile anule todo el programa legislativo de un Gobierno en los dos últimos años de un Parlamento.

Los conservadores, por su parte, sostuvieron que la reducción de dos años a uno, del nuevo Parliament Bill, era inaceptable; un año de suspensión es prácticamente nada, ya que el proceso legislativo puede tomar ocho meses. Los laboristas reconocieron que, en una solución de conjunto del problema, se podría aceptar la alternativa de un año desde la segunda lectura, o nueve meses desde la tercera lectura, lo que resultase más largo. Los conservadores pedían, como mínimo, un año desde la tercera lectura; y, por su parte, los liberales lamentaron que sólo por tres meses de diferencia no hubiera acuerdo.

Desde que en 1951 los conservadores volvieron al poder, incluyeron el tema en su programa legislativo; pero en 1953, Attlee declinó la invitación de Churchill para una nueva conferencia al respecto, y tampoco la opinión mostró un gran interés por la reforma.

En estas circunstancias, la reforma sólo podía tener un carácter muy moderado, y se centró en dos puntos: la creación de pairías vitalicias y la admisión de mujeres en la Cámara Alta.

Respecto al primer punto, lord Simon presentó ya en 1952, permitiendo a la Corona la creación de diez lores vitalicios cada año, además de los «Law Lords». No fue adelante, pero al fin, en 1957, el Gobierno de Macmillan se decidió a dar un paso ade-

lante, presentando el Life Peerages Bill, que tocaba ambos puntos. Hábilmente se esgrimieron sólo dos banderas, a las que era difícil oponerse: la igualdad de sexos y la creación de pairías no hereditarias. Y a pesar de que hubo partidarios de dejar las cosas como estaban, como lord Elton, quien afirmó que, a pesar de todo, la Cámara de los Lores es la más antigua y la más eficiente de las segundas Cámaras (61), el Gobierno logró su propósito, al aprobarse la Life Peerages Act. Una vez más ha sido un Gobierno conservador el que ha hecho una reforma revolucionaria para revitalizar una vieja institución; fórmula cara al gran Burke.

La nueva ley permite la creación de pairías vitalicias, aparte de los lores jurídicos, que subsisten. No hay duda de que esto facilitará el encontrar personas dispuestas a aceptar, en los sectores laborista y liberal, y en el de padres de hijos brillantes, que no quieran obligar a éstos a dejar los Comunes, como le ocurrió recientemente a lord Hailsham.

Por otra parte, estas pairías pueden ser concedidas a mujeres (62). Ya han sido nombradas cuatro muy distinguidas (63), y que, al parecer, están siendo muy prudentes en el uso de sus derechos.

El partido laborista se opuso a la aprobación de la ley, pero, una vez aprobada, han dado facilidades para su aplicación, y sus miembros han aceptado algunas pairías vitalicias.

La reforma ha sido recibida, en otros sectores, con escaso entusiasmo, por entender que eludía el fondo de la cuestión, que era la limitación del principio hereditario. Lord Samuel se preguntaba qué sentido tenía éste, fuera del caso excepcional de la Corona, en el siglo XX. ¿Por qué usar, para reclutar legisladores, un principio que no seguiríamos para buscar médicos o ingenie-

(61) Según esta opinión, la combinación de los que heredan un puesto en la Cámara y los que se lo ganan da un resultado excelente. Pero no hay duda de que el segundo elemento sale reforzado de la nueva fórmula.

(62) Muy a la inglesa; no se ha rozado el viejo tema de las «pairesas» por derecho propio.

(63) La marquesa de Reading, presidenta de los servicios voluntarios femeninos de Defensa Civil; la baronesa de Ravensdale (pairesa por derecho propio), vicepresidente de la Asociación Nacional de Clubs de Señoras; Catalina Elliott, ex presidenta de la Unión Nacional de Asociaciones Conservadoras, y Bárbara Wootton (la única laborista), ex profesora de Ciencias Sociales de la Universidad de Londres.

ros? También entienden otros que las reformas llegan tarde, después de la drástica reducción de los poderes en 1949, y que, por no haberse logrado un arreglo en las conversaciones de 1948, la Alta Cámara se está muriendo (64).

Sin embargo, todo juicio definitivo ha de ser prudente. De modo callado, pero eficaz, la Cámara de los Lores ha empezado a modificarse. Además de la admisión de las hembras, y de las pairías vitalicias, desde 1946 los lores tienen derecho al transporte ferroviario, y desde 1957, a justificar otros gastos, hasta tres guineas diarias. Dentro de unos años podría encontrarse una autoselección de lores hereditarios, con los nuevos vitalicios, en un equipo de plena dedicación del más alto valor (65).

Concluamos. Como dice Achille Mestre, «la democracia inglesa sigue sintiendo la necesidad de una élite directora cuya independencia económica garantice su probidad» (66). En realidad, «nunca hubo en Inglaterra una aristocracia de sangre» (67). Pero siempre ha habido el intento de tener un clase dirigente (68). Esta se ha diversificado y abierto notablemente, pero no ha desaparecido como principio. La Cámara de los Lores, que tanta importancia tuvo en épocas pasadas (69), conserva aún la suficiente para ser contada como algo importante entre las partes eficientes, y, por supuesto, entre las imponentes, de la Constitución británica (70).

(64) Un índice malo: desde 1938 sus miembros han aumentado en más de 150, pero la media de asistencia ha bajado en 10.

(65) Véase SYDNEY D. BAILEY: *The future of the House of Lords*, Londres, 1954.

(66) A este argumento se opone este otro: «Los Pares votan como les dicta su conciencia o su bolsillo, pero, naturalmente, la conciencia reside en un lugar tan próximo al bolsillo, que rara vez es posible separarlos.»

(67) LASKI: *Derecho y Política*, Madrid, 1933, pág. 178.

(68) Este es el sentido en que BAGEHOT decía: «La nobleza es el símbolo de la inteligencia.» (*La Constitución inglesa*, pág. 121.)

(69) Véase A. S. TURBERVILLE: *The House of Lords in the Age of Reform, 1789-1832. With an Epilogue of Aristocracy and the Advent of Democracy, 1837-1867*, Londres, 1958; R. I. MINNEY: *Viscount Addison, Leader of the Lords*, Londres, 1958; BROMHEAD: *The House of Lords and contemporary politics*, 1958; PIKE: *Constitutional History of the Lords*, Londres, 1894; PIKE: *Political History of the House of Lords*, Londres, 1901.

(70) BAGEHOT, siempre clarividente, dijo: «La Cámara de los Lores, como Cámara, debe considerarse no como una defensa contra la revolu-

NOTA FINAL SOBRE OTROS INTENTOS DE COMPLEMENTAR LA CÁMARA DE LOS COMUNES POR MEDIO DE OTROS CUERPOS REPRESENTATIVOS

Los problemas que la Cámara de los Lores ha tenido en este siglo, y que hemos resumido en las páginas anteriores, son, en definitiva, el reflejo de un fenómeno general: los profundos cambios ocurridos en la sociedad inglesa. A pesar del profundo sentido conservador de la política británica, no ha sido posible mantener, un siglo después de la revolución industrial, que una Cámara de origen feudal era una pieza básica del orden representativo. De aquí la tendencia a pasar de la pairía hereditaria a la vitalicia.

Era, pues, lógico que, al mismo tiempo, se examinaran otras posibilidades (al margen de la abolición o reforma de la Cámara Alta) de completar la representación ofrecida por la Cámara democrática, y de descargar a ésta de una parte de su trabajo. Se ha dicho, en efecto, que si la Cámara de los Comunes fuese más perfectamente representativa, no sería necesaria una segunda Cámara. Por otra parte, la Cámara baja está desbordada de trabajo (71), y, como decía Mr. Baldwin, si algo hay que evitar es el peligro del «gobierno por hombres cansados». Y es evidente que la Cámara de los Comunes «no puede tratar ni la décima parte de los temas que los miembros entusiastas quieren plantear, de modo que sus miembros se desmoralizan» (72).

ción, sino como un signo indicador demostrativo de que la revolución no está a la puerta.» (*La Constitución inglesa*, pág. 138.)

(71) «Es un lugar común de las críticas al Parlamento, que la Cámara de los Comunes intenta hacer demasiadas cosas. La consecuencia es la congestión, y, a su vez, el Gabinete está también desbordado en su capacidad de pensar y decidir, por lo que los ministros descansan cada vez más en sus funcionarios, y el resultado es el crecimiento de la burocracia.» (*Parliamentary Reform*, cit., cap. II «Devolution», págs. 37 y sigs.; cita a la pág. 38.)

Sobre el carácter cada vez más técnico de los proyectos, decía lord ROBERT CECIL ya en 1914: «Mi experiencia es que no hay proyectos en los que más de una octava parte de la Cámara tome un interés activo.» Del proyecto sobre Administración Local (1928-1929) se dijo que sólo tres miembros lo habían entendido.

(72) *Parliamentary Reform* cit., ib.

Desde estos puntos de vista, han surgido diversas propuestas, que pasamos a enumerar brevemente, y que, por lo demás, nunca han llegado a ser consideradas en términos de acción realizadora.

Los esposos Webb (73), en la época en que algunos pensaban llegar a convertir Inglaterra en una República socialista, propusieron el establecimiento de un Parlamento social, al lado del Parlamento político. El primero, con el título de Asamblea Nacional, se encargaría de desarrollar la legislación económico-social y también de los *private bills*. Los asuntos relativos a Hacienda pública y todo lo demás continuarían a cargo de la Cámara de los Comunes. El procedimiento del «Parlamento social» sería basado principalmente en el de las asambleas de las Corporaciones locales. El principio del que se partía en esta propuesta era el siguiente: una cosa son los asuntos de ejercicio de la soberanía (defensa, justicia, finanzas, etc.), y otra la gestión de los servicios sociales, o sea la promoción de la cooperación entre los ciudadanos.

Desde el ángulo conservador surgió una idea paralela, pero con distinto enfoque, poniendo el acento no en lo social, sino en lo económico. El Parlamento, a juicio de Winston Churchill (en la época de la gran depresión económica) (74), está debordado, después de la primera guerra mundial, por las cuestiones económicas. A este efecto, propuso un «Subparlamento económico» («Economic Sub-Parliament»), que sería elegido por el Parlamento propiamente dicho entre expertos apolíticos, con unas dimensiones reducidas a la quinta parte de la Cámara (unos 120). Más tarde, el propio Churchill rectificó sus propuestas: la Cámara Económica estaría integrada por 40 miembros del Parlamento, 20 lores y 60 personas más (líderes sindicales, empresarios y expertos). Unos y otros serían designados por tres años, de modo proporcional a la situación de los partidos en la Cámara de los Comunes. Esta idea resurge de vez en cuando en labios de conservadores muy autorizados (Amery Macmillan).

Ideas semejantes sostuvieron, también por los años de la crisis económica mundial, Harley (1930) y Kennworthy (1931). La legislación de carácter económico-social debería ser referida, para estudio previo, a un «Parlamento funcional», que tendría una

(73) SYDNEY y BEATRICE WEBB: *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*, 1920.

(74) La tesis fué expuesta en la *Romanes Lecture* de 1930.

composición y funciones similar al Consejo Económico de la Constitución alemana de Weimar. En 1949 reiteró la propuesta Hollis, pidiendo la creación de una tercera Cámara, la «House of Industry». Esta «Cámara Industrial» sería designada por elección directa en distritos de base corporativa («occupational constituencies»).

En general ha prevalecido la idea de que estas propuestas eran impracticables (75), y ha pesado mucho sobre ellas el fracaso de experiencias semejantes en varios países del continente. En todo caso, han recogido más adhesiones las ideas del tipo del «Subparlamento económico» de Winston Churchill, que las del «Coparlamento social» de los esposos Webb.

Desde otro punto de vista, R. Acland (76) propuso (en medio de la segunda guerra mundial y pensando en el futuro de la Inglaterra superviviente) que la Cámara de los Comunes se subdividiera en dos cuerpos deliberantes: el Consejo Supremo de Estado (Supreme Council of State), para todos los asuntos importantes, y el Consejo de Asuntos Menores (Council of Minor Matters), para los demás. El segundo grupo estaría integrado por diputados suplentes. La idea ha tropezado, entre otras, con la dificultad para establecer un criterio claro de la importancia relativa, y posiblemente con la resistencia a formar parte no ya de una segunda Cámara, sino de una Cámara de segunda clase.

En una línea muy semejante, pero más realista, se ha propuesto la delegación permanente de ciertos sectores de materias, a Asambleas especializadas, siguiendo la experiencia de las «Church Assembly measures», es decir, de las medidas relativas a la Iglesia anglicana, de las que se ocupa una asamblea «ad hoc». Esta idea conservaría al Parlamento un control de ratificación, así como de «racionamiento financiero», y fue expuesta por lord Eustace Percy en 1931 y Denman en 1933.

Otra idea, nacida de un principio diferente (descentralización), es la de devolución a Asambleas de base regional (77). Así, lord Samuel entiende que la experiencia realizada con el Parlamento de Belfast, para la Irlanda del Norte, es muy buena, y podría seguirse para Escocia y para Gales, y, más adelante, ampliarse a

(75) Cfr. *Parliamentary Reform*, págs. 49-51.

(76) *What it will be like in the New Britain*, 1942.

(77) Véase *Parliamentary Reform* cit., págs. 51 y sigs.

dos Asambleas más, una para la Inglaterra del Norte y otra para la Inglaterra del Sur. Tesis semejantes han sido expuestas por Adams y Ramsay Muir, entendiéndose que sería materia susceptible de devolución regional la agricultura, la pesca, montes, educación, sanidad y vivienda, con cierto grado de participación en correos, puertos e incluso la legislación electoral.

Tampoco esta idea se ha abierto camino. Existe hace tiempo un Ministerio para asuntos de Escocia, y en 1951 se hizo lo mismo para Gales; pero todavía en 1955 fracasó la propuesta de una Asamblea legislativa galesa. Los críticos se basan, principalmente, en que la experiencia del Ulster es menos relevante de lo que se dice (Lawrence); en la unidad económica de una isla como la Gran Bretaña (Laski, Hollis), y, sobre todo, en que lo que se ganase por el lado de la desconcentración, se volvería a perder por el de la coordinación nuevamente a establecer (Jennings).

No es, pues, probable, por ahora, que se produzcan grandes cambios en la estructura bicameral inglesa tradicional.

MANUEL FRAGA IRIBARNE

RÉSUMÉ

La Chambre des Lords est étudiée dans son unique situation comme survivante des Chambres héréditaires et comme exemple remarquable du génie politique anglais, pour conserver les anciennes institutions et obtenir d'elles le plus grand rendement possible.

On y analyse la décadence des pouvoirs politiques de l'aristocratie anglaise, parallèle à l'accroissement des forces démocratiques, à partir du Reform Bill de 1832; et surtout à partir des élections de 1906. La consécration formelle de ce procès est la crise de 1909-1911, qui se résoud dans le Parliament Bill de 1911.

On y étudie les différents essais postérieurs de la Chambre des Lords, et spécialement le Parliament Act de 1949, et le Life Peerage Act de 1957; pour finir par l'examen de la situation et les fonctions actuelles de la doyenne des secondes Chambres. La conclusion de l'auteur est que la Chambre des Lords, sans avoir

l'importance d'autrefois, est encore suffisamment importante pour être comptée parmi les parties "éfficientes" et bien entendu "imposantes" de la Constitution Britannique.

Une note finale étudie d'autres essais pour compléter la Chambre des Communes avec d'autres corps représentatifs, régionaux ou corporatifs.

SUMMARY

The one and only position of the House of Lords, that of survivor of the hereditary Houses of Parliament and outstanding example of British political genius, is studied here as existing solely for the purpose of conserving age-old institutions and obtaining them to yield their utmost.

The decadence of political powers of the English aristocracy is analysed, parallel to the growth of democratic powers, from the 1832 Reform Bill; and, in a special way, from the 1906 Elections. The definite consecration of this process is the 1909-1911 crisis, which is resolved in the 1911 Parliament Bill.

Various later endeavours of the House of Lords are studied and especially the 1949 Parliament Act and the 1957 Life Peeraiges Act; and in conclusion a study of the present situation and duties of the first of the second Houses of Parliament. The author's conclusion is that the Houses of Lords, without the importance of earlier days, still conserves enough importance to enable it to be counted among the "efficient" parties and, of course, among the imposing ones, of the British Constitution.

A final note studies other endeavours to perfect the House of Commons, by means of other representative bodies, of a regional or corporative character.