

BREVES NOTAS SOBRE EL PARLAMENTO BRITÁNICO



Jaime Escantilla Hernández

I. LA CONSTITUCIÓN BRITÁNICA

1. *Forma de Estado y forma de gobierno*

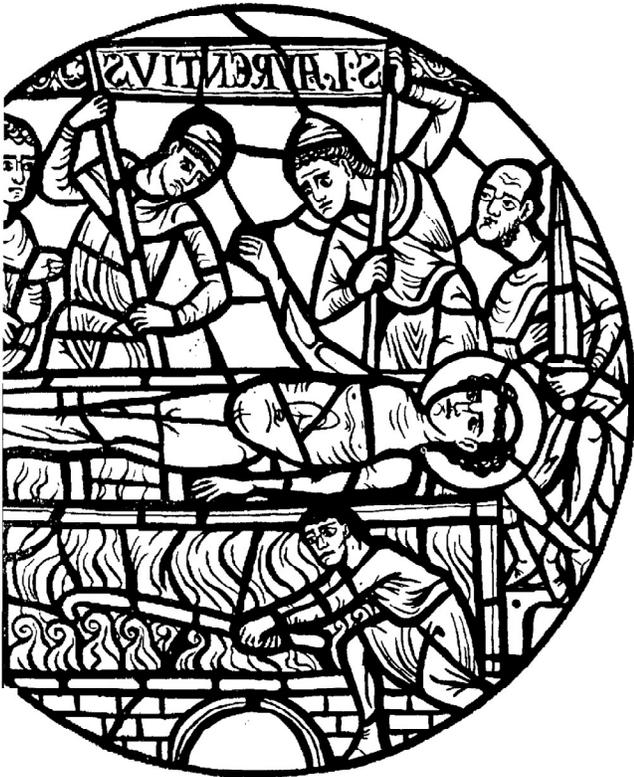
Contando con una larga evolución histórica, la organización política del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte se ha integrado, hasta ahora, por Inglaterra, Escocia, Gales, Irlanda del Norte, Islas del Canal e Isla de Man. Organizado el Reino Unido sobre la base jurídica de un Estado unitario, sin embargo, la forma de Estado británico contiene algunos rasgos de Estado federal por hacer compatible un cierto grado de descentralización legislativa, administrativa y jurisdiccional variable para cada país integrante, presentando su grado más avanzado de descentralización en el caso de Irlanda del Norte.¹

La versión actual de la forma de gobierno británico constituye el producto de un constante acomodo de sus diferentes fuerzas sociales a las transformaciones econó-

micas y políticas efectuadas a lo largo de su historia. El desarrollo paulatino de los diferentes factores reales del poder modelaron, dentro de un respeto irrestricto a las tradiciones conservadoras y de compromiso, formas de gobierno acordes a la dominación preponderante de una oligarquía aristocrática. Desde un régimen monárquico feudal estamental sólidamente organizado, pasando por una monarquía "absolutista", y posteriormente constitucional y parlamentaria, la actual forma de gobierno ha desembocado en un tipo de gobierno de gabinete dominado por la acción de dos partidos políticos fundamentales. Monarquía, Parlamento y Gabinete, cada uno en su momento histórico, han constituido el centro del poder político, mostrando a partir de este siglo la indiscutible preponderancia del Gabinete ministerial sobre los demás órganos de gobierno. Se trata de un Gabinete compuesto, como afirma Cari J. Friedrich, 'por un reducido grupo de hombres que pertenecen a la jefatura del partido que se encuentra en el poder'.²

1. Cf. Ivor Jennings. *El régimen político de la Gran Bretaña*, Madrid, Ed. Tecnos, 1962, p. 43.

2. Cari J. Friedrich, *La democracia como forma política y como forma de vida*, Madrid, Ed. Tecnos, 1961, p. 50.



2. Principales órganos de gobierno

La organización y atribuciones de los órganos de gobierno se encuentra definido por un conjunto de disposiciones superpuestas a través de la historia, integradas por leyes parlamentarias (*statute law*), reglas consuetudinarias (*common law*) y "convenciones constitucionales". En su funcionamiento concreto influyen los siguientes factores: un sistema bipartidista sólidamente establecido; un régimen electoral basado en los principios de mayoría relativa, uninominal a una sola vuelta, y la opinión pública.

El poder Ejecutivo se encuentra dividido en el monarca y el primer ministro. El monarca es formalmente el jefe de Estado, ejerciendo tan sólo una magistratura de persuasión dada su situación de monarca hereditario y su irresponsabilidad política ante cualquier órgano de gobierno. El primer ministro es el jefe de gobierno, y como tal es el verdadero jefe del país. Es designado por el monarca, aunque por convención constitucional tiene la obligación de elegir al líder del partido mayoritario en el Parlamento. El primer ministro ejerce la acción dominante en la política nacional y extranjera al concentrar las principales funciones políticas y administrativas del Gabinete, e influir de manera decisiva en las funciones legislativas del Parlamento. Por ser un miembro de la Cámara de los Comunes, requiere la confianza de este órgano

para gobernar. Por ser también el Gabinete ministerial parlamentario por sus orígenes, el primer ministro establece, a través del propio gabinete, los vínculos de colaboración con el Parlamento, ante quien, al igual que todos los miembros del gabinete, es políticamente responsable.

Teóricamente el Parlamento significa la reunión del rey y sus ministros, de la Cámara de los Lores y de la Cámara de los Comunes. Prácticamente está compuesto por la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, siendo esta última el verdadero sujeto real de los poderes del Parlamento dado su origen electoral.

3. Constitución no escrita

La experiencia y la tradición del pueblo inglés han modelado, a lo largo de varios siglos, un tipo muy particular de Constitución, en donde la historia misma es parte de ella. Nunca fue acordada formalmente, simplemente fue creciendo y su desarrollo no se ha interrumpido. Por eso, la Constitución británica no es el producto de la concepción política de una asamblea constituyente, sino que representa las experiencias acumuladas por siglos de labor práctica de gobierno. La Gran Bretaña ha conocido una larga historia de teorías constitucionales y, sin embargo —como señala Ivor Jennings—, "ni Hobbes, ni Locke, ni Burke, ni Mill, ni Dicey, han tenido el encargo de una Constitución. Ellos y otros muchos han influido sobre la Constitución británica pero no la crearon; sólo ayudaron a formar una tradición";³ es, en efecto, historia "congelada" que, "según la memorable frase de Burke, une lo muerto y lo pasado con las generaciones que aún están por nacer".⁴

Las fuerzas activas y eficaces que han regido en el ser de la sociedad británica, todas y cada una, en virtud de un alto sentido político de compromiso, acomodo y conciliación conservador de intereses, han integrado la Constitución real británica. De esta manera, la Constitución británica puede definirse como el modelo típico de una Constitución no escrita que es historia, producto del compromiso conservador de los factores reales del poder.

Además del carácter no escrito, representado por una complicada reunión de leyes, decisiones judiciales, costumbres, tradiciones y convenciones que han ido integrando un orden constitucional, la Constitución británica tiene la característica de ser flexible y, por lo tanto, fácilmente adaptable a las nuevas condiciones. En este sentido, Jennings señala que el complejo de leyes, decisiones judiciales y convenios constitucionales, que juntas constituyen la Constitución británica, es un complejo "mucho más detallado y preciso que cualquier otro siste-

3. Jennings, *op. cit.*, pp. 12-13.

4. Cari J. Friedrich, *La filosofía del derecho*, Ed. FCE, México, 1980, p.332.

ma que haya nacido de una de las nuevas Constituciones; y, sin embargo es flexible, ya que no contiene nada que no pueda modificarse en caso de necesidad".⁵ Pero su flexibilidad no significa inseguridad. Lo cierto es que la complejidad de sus diferentes fuentes han sido capaces de regular, de manera particularizada y definida, todos los aspectos del orden público, y su flexibilidad siempre ha estado sujeta a la previa comprobación de la necesidad de su alteración. Aunque legalmente es posible afirmar que el Parlamento goza de la facultad de expedir leyes sin limitación alguna, verdad es que históricamente la necesidad de una nueva acta (ley) del Parlamento ha tenido que ser comprobada; 'una buena razón para no llevar a cabo ninguna modificación estriba en que toda modificación significa una innovación en la Constitución, y la tradición conservadora no considera buena una alteración sólo porque sea nueva, sino al contrario, los métodos viejos son los buenos, a no ser que se demuestre que sean malos o al menos imperfectos'.⁶

4. Textos constitucionales

A través de varios siglos de historia inglesa se han venido conservando algunos textos cuyas disposiciones, en gran medida, tienen todavía hoy fuerza obligatoria. Muchos de ellos han generado un gran número de usos y costumbres que configuran los principios fundamentales del régimen político británico. Dentro de los textos más importantes podemos citar la Carta Magna de 15 de junio de 1215, la Carta Magna de Enrique III de 11 de febrero de 1225, la Petición de Derechos (*Petition of Rights*) de 7 de junio de 1628, la ley de modificación del *Habeas Corpus* (*Habeas Corpus Amendment Act*) de 28 de mayo de 1679, la Ley de Instauración (*Act of Settlement*) de 12 de junio de 1701, la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) de 13 de febrero de 1689, la Ley de Instauración (*Act of Settlement*) de 12 de junio de 1701, La Ley orgánica del Parlamento (*Parliament Act*) de 18 de agosto de 1911, el Acta de representación del pueblo (*Representation of the People Act*) de 6 de febrero de 1918, el Estatuto de *Westminster* de 11 de diciembre de 1931, y la Ley orgánica del Parlamento (*Parliament Act*) de 16 de diciembre de 1949.

II. EL PARLAMENTO

1. Evolución histórica

En el siglo XI, con Guillermo Duque de Normandía a la cabeza de un organizado sistema feudal-estamental, se

inicia en Inglaterra el funcionamiento de la *Curia Regis*, cuya forma de actuar en Gran Consejo, convocado por el monarca, comportaba una especie de asamblea representativa de los más importantes tenedores de la tierra, como lo eran los barones y altos dignatarios de la Iglesia, principales potencias sociales de esta época. Esta asamblea representativa constituye el antecedente histórico más antiguo del actual Parlamento inglés.

El Gran Consejo, vinculado originalmente a la necesidad de aprobar y conceder los medios para sufragar los gastos reales, fue ampliando con el tiempo su base representativa, incluyendo en 1254 a dos representantes de los caballeros de cada uno de los condados (*shires*), reconociéndose así la importancia económica-política de los terratenientes libres".⁷ Se trataba, en esta época, de los poseedores efectivos frente a los cuales el rey se veía en la necesidad de negociar sus gastos; consecuentemente, aquéllos tendieron a reclamar el estado de las finanzas para justificar las peticiones reales. En 1258 el Gran Consejo se negó a sufragar los gastos militares y de la corte de Enrique III, desatándose la lucha entre barones y monarca, triunfando el líder del Consejo, Simón de Montfort, quien a raíz de estos acontecimientos amplía la integración del Consejo, convocando en 1265 a los representantes



5. Jennings, *op. cit.*, pp. 17-18.

6. *Loc. cit.*

7. José Gamas Torruco. *Regímenes parlamentarios de gobierno*, México, UNAM, 1976, p. 18.

de las ciudades y de los burgos como nuevas fuerzas sociales que ya venían desarrollándose con el auge de las ciudades medievales y la obtención de cartas-privilegios. Para 1295, el Parlamento se consolida y abarca, en su conjunto, a los representantes de todos los estamentos: barones, prelados, caballeros y burgueses. Es así como la fuerza y compromisos de las potencias sociales fueron imponiendo de manera "natural" el nacimiento del Parlamento.

A mediados del siglo XIV se produjo la división del Parlamento en dos Cámaras. Al lado de la Cámara de los Lores, integrada por los grandes barones y los delegados del alto clero, se constituyó la Cámara de los Comunes, que no solamente reunía a los burgueses, sino también a los representantes de la pequeña y mediana nobleza rural, dada la comunidad de intereses que se había formado entre los terratenientes y las nuevas clases mercantiles urbanas. "Desde 1341, comenzaron a reunirse en Westminster, donde quedó definitivamente establecida su sede".⁸

Durante la época de los Tudor (1485-1603), caracterizada por un predominio del poder real, el Parlamento obtuvo el reconocimiento formal de sus facultades como órgano soberano, aunque de hecho tan sólo legalizaba las decisiones de la monarquía. De este modo, la solución

8. *Ibid.*, p. 20.



política que se adopta en este periodo, señala Manuel Jiménez de Parga, es que los poderes del Estado son ejercidos por el rey, con la asistencia del Consejo privado; el sujeto teórico de la soberanía, es, en cambio, el Parlamento, compuesto por el monarca y las dos Cámaras".⁹ En la dinastía de los Estuardo (siglo XVII), ante el intento de Jacobo I por fortalecer aún más el poder real, basado en las ideas del derecho divino de los reyes, el Parlamento, enarbolando la idea de la supremacía de la ley emanada de este órgano político, inicia una lucha que desemboca, ya en la época de Carlos I, en la *Petition of Right* de 1628, y, posteriormente, en la guerra civil de 1649, con el triunfo de los ejércitos republicanos de Oliverio Cromwell.

El protectorado de Oliverio Cromwell inicia un nuevo orden, pero ante la amenaza de una revolución social desde abajo, y el abismo existente entre la gran burguesía y la nobleza, por un lado, y las fuerzas populares por otro, después de la muerte de Cromwell, en 1658, y la destitución de su sucesor Ricardo Cromwell, el Parlamento llamó a Carlos II en mayo de 1660. Sin embargo, escribe Christopher Hüls, "la Restauración no fue una restauración del antiguo régimen. No era una muestra de la debilidad de la burguesía y la nobleza, sino más bien una prueba de su fuerza".¹⁰ Tan pronto como Jacobo II (1685-1689), rey católico y sucesor de Carlos II, intentó restaurar el viejo absolutismo monárquico, basado en el derecho divino de los reyes, fue expulsado por la revolución gloriosa de 1688; "gloriosa",¹¹ porque no produjo víctimas y porque no alteró el orden social, no hubo 'anarquía' ni se vio la posibilidad de que las demandas revolucionarias-democráticas pudieran resurgir".¹¹ A partir de ese momento la supremacía del Parlamento sobre la Corona quedó irrevocablemente establecida. El Parlamento, reunido en Westminster, resuelve que Guillermo y María, príncipe y princesa de Orange, son y sean declarados, respectivamente, rey y reina de Inglaterra. Con esto "la monarquía deja definitivamente de ser absoluta —señala Macaulay Trevelyan— y se convierte en una monarquía constitucional limitada por el *Common Law*, por los estatutos y por las convenciones. La *Declaración de Derechos* (1689) y el Acta de *Establecimiento* (1701) imponen condiciones concretas a los soberanos de Inglaterra".¹²

Durante el siglo XVIII se inicia el desarrollo histórico del principio del control político de la Cámara de los Comunes sobre el primer ministro y su gabinete. En 1782, señala José Gamás Torruco, la Cámara de los Comunes

9. Manuel Jiménez de Parga, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Ed. Tecnos, 1970, pp. 262-263.

10. Christopher Hüls. *La Revolución inglesa*, 1640, Barcelona, Ed. Anagrama, 1977, p. 93.

11. *Ibid.*, p. 99.

12. Cf. G. Macaulay Trevelyan, *La Revolución inglesa, 1688-1689*, Ed. FCE, México, 1981, p. 150.

logró la renuncia del lord North, expresando éste con toda claridad que su retiro se debía a la pérdida de confianza" de la Cámara Baja.¹³

La extensión progresiva del sufragio a partir del *Acta de Reforma* de 17 de junio de 1832, que desembocó en el sufragio universal de hombres y mujeres en 1918 y 1928, respectivamente, unido al desarrollo de los partidos políticos, fortalecieron la importancia de la Cámara de los Comunes. De igual forma las Actas parlamentarias de 1911 y 1949 terminan por limitar de manera definitiva las facultades de los lores frente a los comunes. Sin embargo, las transformaciones económicas, sociales y políticas que sufriera el Estado británico, sobre todo a partir de la primera Guerra Mundial, desplazaron el centro del poder del Parlamento hacia el primer ministro y su gabinete.

2. Organización bicameral

En un sentido jurídico, el Parlamento británico está integrado por la reina en el Parlamento (*Queen in Parliament*), la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. De hecho, el Parlamento concentra sus poderes en la Cámara de los Comunes. Dada la actual desproporción de facultades de esta Cámara frente a la Cámara de los Lores, la estructura bicameral resulta meramente formal.

3. La Cámara de los Comunes

a) *Composición.* La Cámara de los Comunes se encuentra integrada, en su gran mayoría, por una élite de hombres de experiencia política e intelectual. Todavía "entre las dos guerras, un 40% de los elegidos pertenecían a familias poseedoras de títulos hereditarios".¹⁴ Actualmente sigue siendo parcialmente aristocrática, especialmente cuando gana las elecciones el partido conservador. Se trata de una Cámara elegida popularmente mediante un sistema electoral de mayoría uninominal, a una sola vuelta, basado en el sufragio universal, libre, secreto y directo de hombres y mujeres mayores de 21 años.

b) *Organización.* La Cámara de los Comunes se encuentra organizada en base a un presidente, comité de pleno, comités permanentes, otros comités y distintos funcionarios.

El presidente: el *speaker* (el orador, o el que habla en nombre de los comunes). Se trata de un "hombre sin partido" por el hecho de que se elige generalmente sin oposición, como consecuencia de un acuerdo entre los dos partidos al inicio de cada Parlamento, con la "aprobación" real, formalizada por el presidente de la Cámara de

los Lores (*lordcanciller*); se trata de asegurar la imparcialidad del cargo. Sus funciones son las siguientes: como jefe de los debates vela por el cumplimiento de las normas que regulan los debates parlamentarios, concede alternativamente la palabra a cada lado de la Cámara, los discursos se dirigen a él, es el escrutador de los votos; en caso de empate tiene voto de calidad pero resuelve por la situación menos comprometida, asegura la cortesía y mantiene el orden en los debates; asimismo, es el defensor de las protestas y privilegios de los diputados, es el canal de comunicación entre los comunes, los lores y la Corona; designa a los presidentes de las comisiones; distribuye los proyectos de ley y estima qué proyectos legislativos son de carácter financiero. Puede ser reelegido, sin ser combatido en su circunscripción electoral.

Comité del pleno: 'Tiene una competencia exclusiva en materia financiera y, más especialmente, para el presupuesto. Toma el nombre de Comité de Créditos (*Committee of Supply*) para examinar las demandas de apertura de créditos y de comité de las demandas de autorización de recaudaciones".¹⁵ Se compone de todos los miembros a los que les interesa el estudio, discusión y dictamen de un proyecto de ley en estas materias.

Comités permanentes: Su composición es igual al de la Cámara, generalmente funciona con 20 miembros per-

15. *Ibid.*, p.380.

13. Cf. Gamas Torruco, *op. cit.*, p. 31.

14. André Hauriou, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ed. Ariel, 1971, p. 377.





manentes, 6 de estos comités para examinar la mayor parte de los proyectos legislativos.

Otros comités: Integran este grupo de comités, el Gran Comité Escocés, otros comités de encuesta y técnicos, comisiones de procedimientos o de métodos para cada sesión, y comisiones mixtas de comunes y lores.

Otros funcionarios: El oficial de la Cámara, que se encarga del registro y publicidad de los debates y archivos; el sargento de armas, que es el guardián del *speaker* y ejecutor de sus decisiones; el adjunto de *speaker*, que es el presidente del comité de medios y procedimientos.

Los "whips" (látigos): Disfrutan de una situación reconocida institucionalmente; son oficiales del partido mayoritario y están bajo las órdenes del primer ministro para mantener la disciplina del partido; constituyen el enlace entre los miembros parlamentarios del partido y su líder, el primer ministro. Los *whips* de la oposición también cumplen las mismas funciones de enlace y disciplina con el líder del partido de la oposición, aunque ⁴ 'no tiene carácter oficial, sino que son pagados (si es que así ocurre) por su propio partido. Se encuentran, sin embargo, adscritos a una oficina, desde la que organizan la actividad de su partido parlamentario bajo la vigilancia del jefe de la oposición".¹⁶

16. Jennings, *op. cit.*, pp. 117-118.

Gabinete sombra (gobierno alterno): Ivor Jennings? escribe que "la oposición de Su Majestad está tan exactamente organizada como el gobierno de Su Majestad; distinguiéndose en que el gobierno de Su Majestad lo nombra Su Majestad por consejo del primer ministro, mientras que el *shadow cabinet* lo designa el jefe de la oposición".¹⁷ "Así, al ministro de Educación se opone un ex ministro de Educación, o a un ex secretario parlamentario de ese ministerio, o alguien que se espera vaya a ser ministro en el próximo gobierno. A estos diputados se les llama *shadow minister* (ministros sombra), y el grupo entero de *shadow minister* constituye el *shadow cabinet* (gabinete sombra)".¹⁸ La oposición se encuentra reconocida oficialmente, juega un papel importante en el control político, y potencialmente constituye el siguiente gobierno en el poder. La solidez del sistema bipartidista permite al partido en la oposición estar seguro de alcanzar, tarde o temprano, el gobierno.

c) *Requisitos para ser diputado.* Los requisitos son los siguientes: i) ser ciudadano británico (hombre o mujer); 2) ser mayor de veintiún años; 3) no ser par del Reino Unido (descalificados por ser miembros de la Cámara de los Lores); 4) no ser eclesiástico de las iglesias anglicana, escocesa o católica (no está descalificado el clero de la Iglesia de Gales); 5) no ser miembro del ejército; 6) no ser juez;

7) no disfrutar de pensión alguna otorgada por la Corona; 8) no ser funcionario, de acuerdo a una lista contenida en el Acta de descalificación de 1957; 9) no tener relaciones comerciales contractuales con el Estado, y 10) inscribirse en la lista de candidatos con la suscripción de cuando menos diez electores.

Podemos señalar, además, que un diputado no necesita ser originario ni vecino del distrito electoral, salvo la presentación de su candidatura. "Lo corriente es que los distritos escoceses, prefieren un candidato escocés, pero tampoco es raro que se presenten ingleses. Del mismo modo en Gales prefieran galeses. Por otra parte, los distritos electorales ingleses eligen con frecuencia a escoceses, galeses, irlandeses".¹⁹ Lo más importante es que existe la práctica seguida por los diputados de dedicar un día a la semana (viernes) para visitar sus distritos y prestar atención a los problemas locales, buscando su conciliación con los intereses generales de la nación. En la actualidad se ha profesionalizado el desempeño del cargo parlamentario; ya es costumbre que los miembros de la Cámara designados para formar parte del gabinete cuenten con una amplia experiencia política.

4. Facultades de la Cámara de los Comunes

Son facultades de la Cámara de los Comunes:

- 1) Ejercer el control político sobre el gabinete ministe-

17. *Ibid.*, p. 121.

18. *Loc. Cit*

19. Jennings, *op. cit.*, p. 90.

fia!. Este derecho lo ejerce por varios mecanismos: a) a través de las cuestiones orales —que se realizan al inicio de cada sesión, por espacio de una hora y de lunes a jueves— puede obligar al gobierno a disculparse o a explicarse. Este medio es el más común y, dada su amplia difusión se entabla un diálogo real ante la opinión pública, y b) puede poner a votación una moción de censura (voto de desconfianza) por no estar de acuerdo con la política gubernamental; si se obtiene mayoría, el gobierno debe dimitir o el primer ministro debe pedir al monarca la disolución de la Cámara, para convocar a nuevas elecciones. De hecho, este último mecanismo es el que se ha impuesto la mayoría de las veces.

2) Tiene formalmente el monopolio de la legislación financiera, incluyendo el presupuesto. En realidad esta facultad ha quedado en manos del gobierno, ya que el gabinete controla las iniciativas de leyes en materia financiera y de presupuesto y domina de hecho toda la vida financiera del Estado. En caso de que el proyecto provenga de la oposición, difícilmente prospera por la amplia mayoría parlamentaria con que cuenta el gobierno y por la rigurosa disciplina de partido.

3) Tiene el derecho de reglamentar los procedimientos de sus debates. En esto, el *speaker* desempeña un papel muy importante.

4) Tiene el derecho de hacer comparecer y amonestar a los periodistas.

Además, los comunes tienen ciertos derechos, privilegios e inmunidades, tales como el derecho de iniciativa de leyes, el derecho de acceso al rey por medio del *speaker*, inmunidad (prohibición de arresto), así como libertad de expresión. El artículo IX de la *Declaración de Derechos* de 1689 establece: "Que las libertades de expresión, discusión y actuación en el Parlamento no pueden ser juzgadas ni investigadas por otro Tribunal que el Parlamento".²⁰

5. La Cámara de los Lores

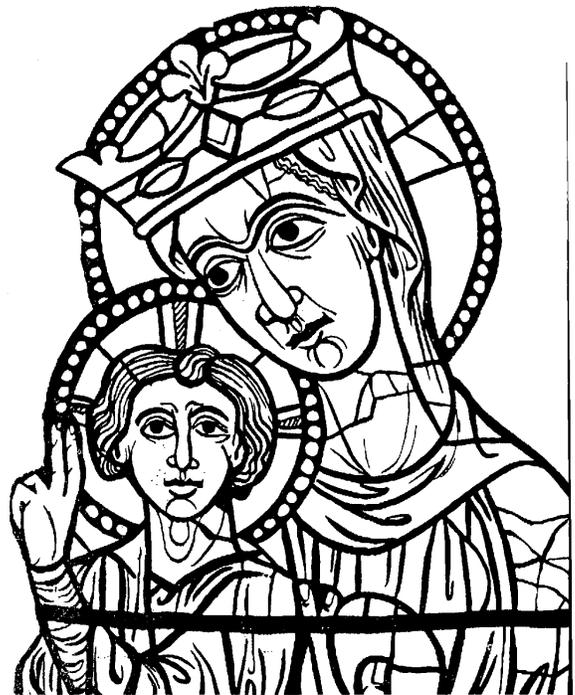
a) *Composición*. Se trata de una Cámara aristocrática y no electiva. Esta Cámara es un residuo del feudalismo, y en virtud de su composición actual es eminentemente conservadora. Sus miembros representan la parte más rica de la población y, de manera preponderante, de la riqueza territorial. Asimismo, más del 90 % de sus miembros forman parte del partido conservador, o al menos tiene tendencias conservadoras. La amplitud de esta Cámara es técnicamente ilimitada, pues según lo dispuesto en la *Life Peerages Act*, de abril de 1958, puede la Corona conferir el rango de pares del reino a hombres y mujeres, sin que sea transmisible el rango. Actualmente son alrededor

de 1,000 pares, de los cuales tan sólo una minoría toma parte activa en los asuntos de la Cámara. La gran mayoría no asiste a las sesiones o ejerce sus funciones con suma discreción.

Existen varias clases de miembros:

1) *Lores temporales*: los pares hereditarios de Inglaterra (antes de 1707), de Gran Bretaña (1707 y 1801) y del Reino Unido (desde 1801); son aproximadamente 800. Detentan títulos nobiliarios de duque, marqués, conde, vizconde y barón. *Los lores jueces o de apelación* ("law lords"): son nueve miembros que desempeñan funciones judiciales de la Cámara; junto con el lord canciller y los ex lores cancilleres se constituyen en Tribunal de apelación como suprema instancia en materia civil y criminal. Son designados por la Corona y el cargo es vitalicio. *Los pares vitalicios*: su número es variable, ya que se ha ido aumentando paulatinamente en virtud de que son nombrados por la Corona (en la actualidad son un centenar). La Corona puede otorgar la dignidad de par, a petición del primer ministro, como "premio a méritos sobresalientes en los servicios públicos; este grupo incluye ¿ políticos importantes, que formaron parte largo tiempo de la Cámara baja, a embajadores, funcionarios, banqueros, industriales, médicos, abogados y hasta jefes de sindicatos que sobresalieron en su labor".²¹

21. Jennings, *op. cit.*, pp. 131-132.



20. Declaración de derechos (*bill of rights*) de 13 de febrero de 1689, en Mariano Daranas Peláez, *Las constituciones europeas*, tomo I, Editora Nacional, Madrid, 1979, p. 940.

2) *Lores espirituales*. Veintiséis pares espirituales de la Iglesia anglicana: los arzobispos de Canterbury y York, y los obispos de Londres, Durham y Winchester, son *ex officio* lores del Parlamento, y los demás obispos van ocupando su puesto según la antigüedad en su nombramiento. Se ocupa el puesto en la Cámara siempre que se mantenga su dignidad eclesiástica.

En el preámbulo de la *Ley Parlamentaria* de 1911, se consideró "que es deseable sustituir la Cámara de los Lores, en su actual composición, por una segunda Cámara nacida de la voluntad popular, en lugar de fundada en derechos hereditarios, pero que no es posible llevar a efecto inmediatamente esta sustitución".²² A partir de esta acta, el partido conservador propuso una integración que permitiría cierta representación de la nobleza. El partido liberal propuso una composición popular de manera integral. En cambio, los laboristas propusieron la supresión total de los lores. Hasta hoy, esta Cámara continúa con su integración tradicional.

b) *Organización*. La Cámara se encuentra organizada en base a un presidente, comités, grupos y otros funcionarios.

El presidente: Es el lord canciller, nombrado por la Corona, con el consejo del primer ministro. Invariablemente forma parte del gabinete y del partido en el poder; realiza, además, funciones judiciales y legislativas, y se le considera como el "guardián de la conciencia de la reina". Es el funcionario mejor remunerado del Reino Unido.

Comités: Son comités especializados por materia, en donde se examinan los asuntos sin las presiones del electorado.

Grupos: Se integran en función del partido político al que pertenezcan.

Otros funcionarios: El presidente de los comités; el caballero ujier, que es el ejecutor de las determinaciones del lord canciller y de los autos emitidos en los casos de violación de los privilegios parlamentarios; el sargento de armas, que ejecuta las órdenes de la Cámara, y el oficial de la Cámara, que se encarga del registro y publicidad de los debates y archivos.

6. *Facultades de la Cámara de los Lores*

Durante varios siglos las facultades y atribuciones de esta Cámara fueron mayores que la de los Comunes. A partir de la extensión del sufragio su poder fue disminuyendo, aunque siguió conservando jurídicamente sus facultades. Fue hasta las actas parlamentarias de 1911 y de 1949 en donde quedó reducida a una mera Cámara de reflexión sin verdadero poder legislativo.

22. Ley orgánica del Parlamento (*Parliament Act*) de 18 de agosto de 1911, en Mariano Daranas Peláez, *Las constituciones europeas*, tomo I, Editoria Nacional, Madrid, 1979, p. 947.





Actualmente cuenta con las siguientes atribuciones:

1) *Funciones judiciales*: a) a través de los lores jueces, actuando como tribunal de apelación de suprema instancia en materia civil y criminal, y b) actuando como tribunal de primera y única instancia "para juzgar por 'altos delitos' y 'transgresiones': singular proceso de *impeachment*, en el que los comunes acusan y los lores juzgan, que antes de implantarse la responsabilidad colectiva del gabinete tuvo gran importancia política".²³

2) *Funciones legislativas*: a) sus miembros cuentan con el derecho de iniciativa de leyes que no tengan carácter financiero; b) derecho de veto suspensivo de un año para *los public bills* (leyes ordinarias); en la práctica, dados los trámites del procedimiento, esta Cámara puede retrasar la entrada en vigor de una ley por trece meses, y c) derecho de veto temporal de treinta días para los proyectos de leyes financieras.

3) *Funciones políticas*: aunque no obliga a dimitir al gobierno, contribuye en buena medida a la formación de la opinión pública.

7. Instalación, duración, sesiones y quorum del Parlamento

Una de las principales costumbres constitucionales es la que establece la obligación que tiene la reina de convocar al Parlamento, por lo menos una vez al año, y esto en virtud de que desde el punto de vista jurídico el Parlamento está compuesto por los lores, los comunes y la reina, que se reúne en Parlamento. De Lolme afirmaba que "la presencia del rey, real o al través de un representante, era un requisito esencial para la apertura de las sesiones, pues él es quien le da vida al cuerpo legislativo y quien le pone en movimiento".²⁴

Al tiempo que convoca a la apertura anual de cada periodo de sesiones del Parlamento, la reina manifiesta sus deseos de que se otorguen los impuestos, prevengan los abusos y se acuerden las leyes. En la actualidad 'este discurso está redactado, naturalmente, por el gobierno y representa su política, pero lo normal es que lo lea en alta voz la misma reina. En realidad, constituye esto una ocasión formularia y pintoresca, que no está desprovista de cierta significación constitucional'.²⁵

El discurso se lleva a cabo en la Cámara de los Lores, en donde se reúnen, por esta ocasión, también los comunes. La reina lee su discurso para que su gobierno pueda defenderlo y su oposición atacarlo. Una vez que oyen el discurso de la reina, ésta se retira, los comunes regresan a su Cámara y los lores se quedan en la suya. "Antes de que cada Cámara entre en la orden del día, se decreta la pri-

23. Jiménez de Parga, *op. cit.*, p. 325.

24. Citado textualmente por Mario de la Cueva, *Teoría de la Constitución*, Ed. Porrúa, México, 1982, pp. 213-214.

25. Ivor Jennings, *op. cit.*, pp. 121-122.

mera lectura de un proyecto de ley que la reina no haya solicitado en su discurso, para resaltar así su privilegio de deliberar sobre todo lo que quieran".²⁶ A partir de este momento quedan abiertas las sesiones del Parlamento.

Hasta el siglo XV, los monarcas convocaban al Parlamento a sesiones de una manera muy irregular y sólo cuando era indispensable para recabar contribuciones. En la época de Carlos I de Estuardo (1625-1649), el Parlamento expidió una serie de disposiciones, entre otras la obligación real de convocarlo por lo menos cada tres años y la prohibición de disolución o prórrogas sin su consentimiento. En la *Declaración de Derechos* del 13 de febrero de 1689, se establece el derecho del Parlamento a reunirse con frecuencia. Así, la declaración XIII establece: "que para remediar todas las quejas, y para conseguir la modificación, aprobación y mantenimiento de las leyes, el Parlamento debe reunirse con frecuencia".²⁷ Actualmente se reconoce la convención constitucional de que el rey convoque cada año; además, esto es necesario dada la vigencia anual de leyes muy importantes.

En relación a su duración, podemos señalar que después de la "Gloriosa Revolución", y ya iniciada la monarquía limitada y constitucional, en el Acta Trienal de 1694 se estableció que el Parlamento tendría una duración de tres años. En 1715 *la Ley Septenal* establece que la duración del Parlamento sería de siete años. Esta disposición estuvo en vigor hasta que en la *Ley orgánica del Parlamento* de 1911 se estableció: ' *Artículo VII*: Un periodo de cinco años sustituirá al periodo de siete años, en cuanto al tiempo máximo de duración del mandato del Parlamento, que fue fijado por la ley septenal de 1715 ".²⁸ Sin embargo, el propio Parlamento puede acordar por medio de una ley, aprobada por ambas Cámaras, la prórroga en su duración. Los casos de prórroga por circunstancias especiales fueron los periodos de 1910 a 1918, y el de 1935 a 1946, que correspondieron a las dos guerras mundiales. Actualmente ya se ha hecho costumbre que su duración sea de cuatro años en promedio, debido al derecho de disolución que tiene el primer ministro con objeto de irse a elecciones adelantadas; la duración de la Cámara de los Lores es indefinida, dada su composición fundada en derechos hereditarios.

En relación a las sesiones, André Hauriou, establece: 'Durante el intervalo de las elecciones generales, los comunes» al menos en teoría, pueden celebrar sesiones permanentes e incluso reglamentar ellos mismos sus sesiones, reserva hecha de la apertura anual del Parlamento por el rey. Pero de hecho, es el gabinete quien reglamenta

la duración de las sesiones y ¡los comunes se someten de buen grado a sus decisiones".²⁹ Esto es una consecuencia de la integración-colaboración del gabinete y el Parlamento. La práctica establecida es que la Cámara de los Comunes sesione 180 días al año ininterrumpidamente, de lunes a jueves de 14:30 a 23.00 horas, el viernes de 11:30 hasta las 16:30 horas. Durante este periodo, que es posible definir como ordinario, el gobierno en turno busca el apoyo de los comunes a su política.

El sistema inglés no exige el quorum normal de asistencia de la mitad más uno de sus miembros que integran la Cámara de los Comunes. Actualmente está fijado un quorum de asistencia de 40 miembros. De hecho, y debido a la gran disciplina de partido impuesta por los *whips* (látigos), la asiduidad de los miembros a la Cámara de los Comunes es muy regular y activa. La Cámara de los Lores tiene todavía una mayor flexibilidad, pues es en realidad una gran minoría la que toma parte activa en sus funciones y además sesionan normalmente en pequeñas comisiones.

8. Función legislativa del Parlamento

De Lolme aseguraba, en su tiempo, que "la base de la Constitución, el principio capital del cual dependen todos los demás, consiste en que la función legislativa corresponde exclusivamente al Parlamento; esto quiere decir: la potestad de establecer las leyes, de abrogarlas, cambiarlas e interpretarlas".³⁰ Dadas las características de la Constitución británica, de ser una Constitución no escrita y flexible, la facultad legislativa significa a la vez facultad constituyente. No obstante que formalmente se reconozca aún hoy esta soberanía legal, en la práctica el órgano que tiene el control de la legislación es el gabinete. La concentración del poder político en manos del primer ministro y su gabinete, la situación de poseer el monopolio de la iniciativa legislativa y una amplia legislación delegada conferida por el Parlamento, han disminuido ampliamente las facultades legislativas de este órgano.

9. El proceso legislativo

El principio actualmente aceptado, es el siguiente: "En el ordenamiento inglés, la formación de las leyes, no se considera atribución de las asambleas parlamentarias, las cuales se limitan a aprobar o rechazar los proyectos legislativos propuestos por el gabinete, después de haber discutido ampliamente su sentido político" Ivor Jennings afirma: 'Como en la mayor parte del mundo el legislativo se basa en la teoría de la división de poderes, es

26. *fb/d.*, pp. 122-123.

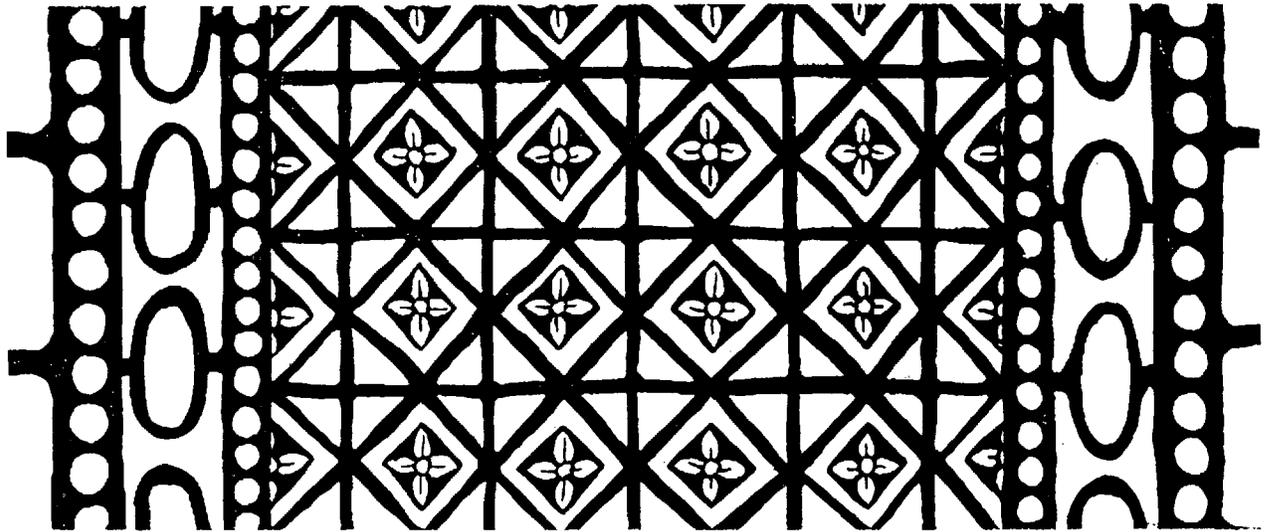
27. Declaración de Derechos (*Bill of rights*) de 13 de febrero de 1689, en Mariano Daranas Peláez, *Las constituciones europeas*, tomo I, Editora Nacional, Madrid, 1979, p. 940.

28. Ley orgánica del Parlamento de 18 de agosto de 1911, en Mariano Daranas Peláez, *Las constituciones europeas*, tomo I, ed. cit., p. 950.

29. Hauriou, *op. cit.*, p. 378.

30. Citado textualmente por Mario de la Cueva, *Teoría de la constitución*, Ed. Porrúa, México, 1982, p. 211.

31. Jiménez de Parga, *op. cit.*, p. 319.



preciso volver a resaltar que la función principal del Parlamento no consiste en dictar leyes, sino en examinar críticamente los proyectos de ley del gobierno y en aprobarlos".³²

a) *Iniciativa*. Teóricamente los diputados y los lores tienen el derecho de iniciativa de leyes (estos últimos no pueden iniciar proyectos de ley de carácter financiero), pero la regla general es que la monopolice el gobierno. Solamente algunos proyectos de menor importancia pueden ser representados por los diputados. Todos los proyectos de ley importantes son, en absoluto, gubernamentales, elaborados por el Consejo Parlamentario de la Tesorería, aprobados por el gabinete y presentados por un ministro. Por otra parte, el gabinete ministerial, por el hecho de contar con mayoría parlamentaria, y con una rigurosa disciplina partidista, obliga a sus diputados de la Cámara de los Comunes a rechazar cualquier proyecto de la oposición. Por todas estas razones, como bien afirma Jennings, "la tarea de la Cámara Baja, consiste en discutir los proyectos del Gobierno y aprobarlos".³³

b) *Discusión y aprobación de los proyectos de ley*. Los proyectos de ley presentados en la Cámara de los Comunes se sujetan al siguiente procedimiento: en una primera fase, el proyecto se somete a una primera lectura, realizada por el *clerk at the table*, que es un simple trámite formal. En una segunda fase, se toman en consideración los principios que inspiran el proyecto y se decide si debe tomarse en cuenta para una segunda lectura sujeta a discusión general. Si el proyecto pasa esta segunda lectura, se turna a una comisión, en donde se examinan los detalles, se proponen enmiendas y se prepara un informe. Presentado el informe, la Cámara somete el proyecto, exclusivamente en la forma en que haya llegado, a una tercera lectura para su votación. Los proyectos que se presentan en la Cámara de los Lores se someten casi al mismo procedimiento.

La entrada en vigor de una ley es automática, una vez que ambas Cámaras la han aprobado, ya que la reina

tiene la obligación de sancionarla. Actualmente no se puede sostener que la reina tenga un derecho efectivo de veto. A este respecto, Mariano Daranas Peláez comenta: "Recordemos que desde 1707, año en que la reina Ana negó su sanción a la *Seo te h Militia Act*, no ha vuelto a darse un solo caso de negativa de la sanción regia a una ley votada por el Parlamento. Por lo demás, los autores son prácticamente unánimes en dictaminar que semejante caso abriría una crisis constitucional que obligaría al monarca a abdicar".³⁴

Actualmente existen ciertas disposiciones que limitan las facultades de la Cámara de los Lores en materia legislativa, situación que se traduce en una pérdida del poder de oposición frente a la Cámara de los Comunes. La ley del Parlamento de 1911 establece: ' *Artículo 10.*: Si un proyecto de ley de carácter financiero (*money bill*), previamente aprobado por la Cámara de los Comunes, es remitido a la Cámara de los Lores, al menos un mes antes de que finalice el periodo de sesiones, y no es aprobado sin enmiendas por la Cámara de los Lores, dentro del mes siguiente a su remisión, y a no ser que la Cámara de los Comunes decida en otro sentido, dicho proyecto será presentado a S. M., y se convertirá en ley del Parlamento en el momento en que reciba la sanción real, aunque la Cámara de los Lores no le haya dado su aprobación".³⁵ De hecho, cuando se trata de un proyecto de este tipo, la Cámara de los Lores ni siquiera lo examina. Asimismo, tratándose de los demás proyectos de ley, excepto cuando se contengan disposiciones que prolonguen la duración del mandato de la Cámara de los Comunes a más de cinco años, las leyes del Parlamento de 1911 y 1949 establecen tan sólo un veto suspensivo, que la Cámara de los Lores puede ejercer

32. Jennings, *op. cit.*, pp 136-137.

33. *Ibid.*, p. 141.

34. Mariano Daranas Peláez, *Las constituciones europeas*, tomo I, Editora Nacional, Madrid, 1979, p. 950, Nota a pie de página.

35. Ley orgánica del Parlamento (*Parliament Act*) de 1911, en Mariano Daranas Peláez, *Las constituciones europeas*, tomo I, Editora Nacional, Madrid, 1979, pp. 947-948.