

CAPÍTULO SEXTO

CÓMO ES Y QUÉ HACE EL PARLAMENTO

I. ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DEL PARLAMENTO

En este apartado vamos a referirnos a dos cosas: la primera, cómo es el Parlamento, y la segunda, los miembros que lo componen. La estructura del legislativo inglés es, probablemente, la más comentada del mundo, por lo cual vamos a limitarnos aquí a señalar, por un lado, las líneas generales y, por otro, algunos aspectos que merecen detener nuestra atención.

1. *El bicameralismo*

El primer rasgo del Legislativo británico es el bicameralismo: tiene dos cámaras o *houses*, la baja o de los Comunes y la alta o de los Lores. Esta era la tradición medieval en la mayoría de los reinos, el tener más de una cámara, pero como en la mayoría de los países la tradición medieval se perdió, puede decirse que el bicameralismo, hoy casi universal, se debe, en parte, a la imitación de Inglaterra. Desde el siglo XVI predominan los Comunes sobre los Lores, y más claramente a partir de las *Parliament Acts* de 1911 y 1949, de tal forma que la Cámara de los Comunes podría hoy, teóricamente, suprimir la de los Lores. *House of Commons* es un nombre que suena, hoy, muy democrático, pero en su origen era estamental y no quería decir “Cámara de las gentes comunes”, sino de las villas, burgos y condados.

2. *La Cámara de los Lores*

Es una de las asambleas más numerosas del mundo, está compuesta por más de mil miembros, de los cuales la mayor parte no asisten a las sesiones. No es una asamblea democrática, se es miembro de ella por

nacimiento (caso de los “pares hereditarios”), o por nombramiento real (“pares vitalicios”, que no transmiten su condición por herencia), o por ser titular de ciertos altos cargos de la Iglesia anglicana (éstos son los “pares espirituales”, como los arzobispos de Canterbury y York, y varios obispos). Esta composición se refleja en la antigua cláusula de estilo que figuraba en las leyes: “S. M. el Rey, con el consejo y consentimiento de los lores espirituales y temporales y de los Comunes, en Parlamento reunidos...”. El *speaker* de los Lores es el lord canciller, un miembro del gobierno. Once de los Lores son los *law lords*, lores de la Justicia, que desempeñan las funciones de tribunal supremo que corresponden al Parlamento en su Cámara alta. Considerada como órgano jurisdiccional, la Cámara de los Lores es un tribunal de calidad: no tiene demasiados pleitos, y a menudo produce excelentes muestras de razonamiento jurídico; lo que explica que algunos de sus jueces, como lord Denning, lord Devlin y lord Scarman, sean famosos en todo el mundo.

Si las funciones ordinarias de un Parlamento son representativas, legislativas, de control, judiciales o cuasi judiciales, y deliberantes, es claro que la Cámara de los Lores no las cumple todas. No es una Cámara representativa en el sentido democrático de la representación; tiene sus poderes legislativos subordinados a los Comunes, y en asuntos financieros, drásticamente recortados por las citadas *Parliament Acts*; no ejerce funciones de control del gobierno por vía de moción de censura o voto de no confianza; en cambio, son muy importantes, como decimos, sus funciones judiciales.

Siendo así la Cámara de los Lores, no es de extrañar que soplen vientos de reforma e incluso de supresión. “Las noches de verano y las tardes de invierno, cuando no hay otra cosa que hacer, la gente discute cómo reformar la Cámara de los Lores... De cuando en cuando el país entero se apasiona”.⁷⁹ En “Building Bricks for a better Britain” (*The Guardian*, 9 de mayo de 1990), Bernard Crick escribía: “no hay que decir que la actual Cámara de los Lores, basada en la herencia y en el patronazgo, no debería jugar papel alguno en absoluto” en una Gran Bretaña reformada. Pero la Cámara demuestra resistencia, porque tales vientos son ya del siglo XIX. Es claro que los Lores presentan muchos flancos atacables, y por eso la mayor parte de los observadores, incluyendo a muchos *tories*, está de acuerdo en que algo hay que hacer. Pero, por otro lado, resulta

⁷⁹ Morgan, Janet, “The House of Lords in the 1980s”, *The Parliamentary*, 62, 1, 1981, p. 18, *cit.* por Norton, *op. cit.*, p. 283.

que la Cámara alta británica es una institución barata (sus miembros no cobran más que dietas), que desempeña bien algunas (pocas) funciones, y que no constituye ningún estorbo importante para el funcionamiento de la maquinaria constitucional; ¿por qué suprimirla, entonces? A veces desempeña un papel apreciable revisando proyectos de ley de los Comunes, pues entre los Lores hay muchas personas experimentadas y más independientes que los diputados partidistas que se sientan en los Comunes. Sus debates son, en ocasiones, de altura, y no padecen la ofuscación de la lucha política cotidiana; ¿quién saldría ganando con su desaparición? Si a esto añadimos que los reformistas no se han puesto hasta ahora de acuerdo en lo que quieren hacer, no nos sorprenderá mucho que la Cámara de los Lores no haya sido reformada ni es fácil que lo sea de inmediato, a menos que se produzca un debate nacional del que salgan propuestas practicables y realmente ventajosas.⁸⁰

Vistas las cosas desde fuera, el autor de estas líneas diría que los Lores son a veces objeto de críticas muy duras, como las del político laborista Michael Foot, que postula su supresión. Ciertamente que son una excentricidad anacrónica, pero no parece que hagan un daño irreparable a la democracia. Seguramente puede decirse que el Senado español, en su situación actual, es caro de mantener, no hace muchas cosas dignas de mención, y en la práctica no se justifica mucho más que los Lores, y, sin embargo, no es juzgado con tanta dureza, al menos en público. Paradójicamente, su mismo anacronismo contribuye a que los Lores sobrevivan tal como están, pues, si se modernizaran, no se les podría negar un aumento de competencias.

A continuación, si no se dice lo contrario, vamos a referirnos sólo a la Cámara baja.

3. *Los miembros del Parlamento y los partidos políticos*

Estudiemos ahora los miembros del Parlamento y los partidos políticos en que se agrupan. Los diputados se llaman así: “miembros del Parlamento”, abreviadamente *MP*. No deben ser confundidos con los recientes *MEP*, miembros del Parlamento europeo.

Los diputados ocupan un lugar importante en la vida del país. Son 650 —una asamblea más bien numerosa—, de los que más de 500 proceden

⁸⁰ Norton, Philip, *op. cit.*, p. 291.

de circunscripciones inglesas, unos 70 de Escocia, aproximadamente 35 de Gales y una docena de Irlanda del Norte. En Westminster son llamados por la circunscripción que representan: “el honorable miembro por X”. Cuando un diputado obtiene un escaño, su primer discurso se llama *Maiden Speech*; fue famoso el de Benjamín Disraeli, a quien no le salió muy bien: tuvo que sentarse entre abucheos y risas, pronunciando aquellas palabras, luego famosas: “Ahora me siento, pero llegará un día en que me oireis”; como efectivamente sucedió.⁸¹

Los diputados están agrupados en partidos políticos, tradicionalmente dos importantes —antes conservadores y liberales, ahora conservadores y laboristas—, más un número variable, nunca grande, de partidos pequeños: liberales (hasta hace poco), nacionalistas escoceses, nacionalistas galeses, unionistas del Ulster, y algunos más. Los partidos ingleses han sido, según la tradición, los de la cohesión interna y la disciplina, con unos encargados de mantenerla que son los *whips* (“látigos”), y así se nos enseñaba a los estudiantes españoles de derecho constitucional. Como no teníamos punto de comparación aquí, y como en el pasado los parlamentos francés, alemán, italiano y español habían sido indisciplinados, y los correspondientes gobiernos inestables, lo aceptábamos pacíficamente, sin parar mientes en que la disciplina de partido, si la aplica rígidamente una mayoría grande, llega a estrangular la vida parlamentaria. Así puede verse en España ahora que hay democracia. Lo cierto es que en Westminster, como decíamos al trazar la evolución histórica, en los últimos veinticinco años (desde que Edward Heath fue primer ministro) ha habido muchos votos cruzados y rebeliones de parlamentarios, sobre todo entre los *backbenchers* (“los de los bancos de atrás”, por oposición a los líderes de cada partido, que ocupan los de delante). Cuando un partido está en el poder, un centenar de sus parlamentarios están en el gobierno (en sentido amplio, que es muy grande), así que no tienen mucha libertad para discrepar del Gabinete a menos que dimitan de sus cargos. Es cierto que las leyes, en general, se aprueban más o menos como las proyecta el gobierno, y la mayor parte de las enmiendas serias no prosperan; pero, por ejemplo, no todas las comisiones parlamentarias tienen un presidente del partido mayoritario. En el año parlamentario 1982-83, de catorce comités especializados en los Comunes, seis tenían presidente laborista

⁸¹ Cfr. “Disraeli”, *Oxford Dictionary of Quotations*; Maurois, André, *Disraeli, cit.*, pp. 80-85.

y uno del SDP.⁸² La propia Mrs. Thatcher, con ser tan autoritaria, ha perdido votaciones muchas veces, lo que en España sería increíble en un gobierno con una amplia mayoría. Por ejemplo, en 1988, cuando Mrs. Thatcher disponía de una mayoría de 102 escaños, tuvo que hacer frente a una propuesta, procedente de sus propias filas, para reformar las controvertidas *Official Secrets Acts* de 1911 y 1920: el gobierno se empleó a fondo para imponer la disciplina y, aun así, sólo consiguió una pírrica victoria por treinta y siete votos de diferencia.⁸³ En Westminster, además de rebeliones, sigue habiendo, de cuando en cuando, libertad para votar en conciencia en asuntos delicados o que tienen escasa dimensión política, y hay ocasiones en que la disciplina de voto es levantada oficialmente y los *whips* no actúan. En una ocasión así, hace unos años, Thatcher perdió una votación para reintroducir la pena de muerte en casos de terrorismo.

El sistema electoral, con sus circunscripciones muy pequeñas (comparadas con las españolas) en las que se elige a un solo candidato con sus nombres y apellidos, es favorable a la independencia del diputado y el contacto con su electorado; no obstante, la lealtad de partido es bien considerada, tanto por los diputados como por la gente de la calle. En sí mismas, estas tendencias parecen buenas para la democracia parlamentaria, porque conducen a una situación en la cual los gobiernos con mayoría no pueden imponerla mecánicamente en todos los casos. Ahora bien, al producir gobiernos de mayoría, el mismo sistema electoral refuerza el sistema bipartidista existente.

Pero volvamos al edificio del Parlamento. Los diputados se sientan, según el partido al que pertenezcan, a derecha e izquierda del *speaker*, en dos grupos de asientos puestos en fila y formando rectángulos enfrentados. Como queda dicho, en ambos casos los bancos de delante son para los líderes y los de atrás para los *backbenchers*. Tanto las filas de un lado como las del otro están atravesadas por un pasillo (*the gangway*) que divide ambas huestes en dos; cuando un diputado quiere mostrar discrepancia respecto de sus jefes de fila, se aleja, trasladándose a un asiento más allá del pasillo (*he moves beyond the gangway*). Esta disposición de los escaños favorece el estilo *adversary*, de confrontación dialéctica entre dos bandos claros, estilo que gusta a los ingleses y que no se da sólo en las reuniones del pleno, sino también en las de las comisiones.

⁸² Norton, Philip, *op. cit.*, pp. 274 y 275.

⁸³ Roberts, Geoffrey K., *op. cit.*, p. 251.

Cuando hay sesión plenaria, no todos los diputados pueden sentarse; muchos tienen que estar de pie, produciendo una impresión de multitud abigarrada que gustaba a varios ilustres políticos, como Churchill, porque le producía sensación de efervescencia y le permitía percibir *the mood of the House* (“el estado de ánimo de la Cámara”). Hay sólo 437 asientos, y esa insuficiencia ha sido deliberadamente respetada al reconstruir la Cámara después de la Segunda Guerra Mundial, precisamente para crear una atmósfera de intimidación cuando la Cámara no está llena, y pocas veces lo está.

Los diputados, como decíamos, son personas de cierta importancia que ocupan una posición apreciable, tanto en el conjunto del país como en su propia circunscripción, lo que no siempre ocurre en muchos otros países. Ciertamente, el Parlamento no es ahora el centro absoluto de la escena política como lo era hace 150 años, pero al autor de estas líneas le parece que no está tan disminuido por el Ejecutivo como en España, en parte porque aquí se carece casi completamente de tradición parlamentaria, como en la mayoría de las naciones de la Tierra.

4. *El papel de las convenciones*

Tradicionalmente, los diputados eran *gentlemen* aceptablemente honrados, con sentido del deber y sentido común, y exageradamente respetuosos con las convenciones y demás reglas informales del juego limpio. Últimamente, igual que en otros ámbitos de la vida social, el *gentleman* parece dejar paso a la meritocracia y la especialización: al joven tecnócrata ansioso de buenos puestos. Ciertamente, Mrs. Thatcher ha sido poco favorable a la tradición patricia de los *tories* clásicos, y Bernard Crick dice que

... los viejos [auto]controles informales están declinando... Después de todo, la efectividad parlamentaria de la oposición dependía en gran medida de ellos. La antigua cultura conservadora del *gentleman* en política... y el propio ambiente de la Cámara, entre tantos otros ejemplos, han cedido el paso a la cultura del hambriento de poder deseoso de hacer carrera. Las maneras políticas de los Tebbits, los Heseltines y los Lawsons [ministros de Mrs. Thatcher] son ahora las que marcan la pauta... No hay ahora mayoría alguna de *backbenchers*... que se preocupe de decir al Primer Ministro... que esto... “no se hace”: sólo hay una mayoría esperando ser llamados a un car-

go secundario. Simplemente, la nueva raza no conoce las viejas costumbres y, al revés que los viejos *Tories*, tiene muy poco interés por la historia.

Las antiguas restricciones informales sobre unos gobiernos que no estaban controlados por el derecho constitucional, dependían mucho de las creencias políticas y constitucionales, la moral y el código de sus propios *backbenchers*. Pero la vieja tradición *Tory* de “independencia”... virtualmente ha desaparecido, con unas pocas y valientes excepciones.

El lado positivo [Bernard Crick se refiere a la cultura del *gentleman*] era un código de conducta decente, una cierta, aunque limitada, tolerancia, y una paternalista preocupación por “sus gentes”. Ello actuaba también como freno sobre sus líderes, un freno tanto auto—impuesto (como en el caso de Baldwin) como impuesto por el partido (como finalmente se impuso a Chamberlain). Pero este código está claramente declinando, sea porque ahora hay menos *gentlemen* que, digamos, personas ambiciosas de hacer carrera, sea porque hay menos gente que les haga caso alguno... Este es, al fin y al cabo... otro control informal que se ha ido. Quizás la idea de que las convenciones constitucionales, sin derecho constitucional formal, eran un control suficiente, era ella misma parte de esta cultura del *gentleman*... con su disfrute de la política parlamentaria como un combate aparente o una especie de sangriento deporte sin sangre.⁸⁴

Si las cosas son así, esto sí sería un cambio constitucional importante para una Constitución flexible. ¡Quién sabe si no es esa una de las causas profundas de la actual crisis constitucional británica! Una Constitución flexible y no escrita puede funcionar, y mejor que una rígida y escrita, pero sólo mientras haya *gentlemen*. Por otra parte, las sociedades de masas no son las mejores para esto, y el viejo esquema del gobierno mixto de Aristóteles, Polibio, Cicerón y los ingleses, no da para mucho más que una aristocracia democrático-liberal en la que los pocos sean honrados y moderados, y los muchos se conformen sin desarrollar todos los aspectos participativos de la democracia; en resumen, lo que ya vió Bryce hace tanto tiempo. Si fuera así, sin descartar las causas económicas, institucionales y de otra índole, las raíces de la crisis serían morales y culturales *lato sensu*. Ahora bien, restaurar o fabricar *ex novo* un conjunto de valores, y conseguir que sean compartidos por la gran mayoría, es fruto de un largo proceso histórico, no de un mandato del legislador. Además, muchos actuales teóricos de la democracia sostienen que sólo hace falta un acuerdo básico en lo procesal y no en lo sustancial (por ejemplo,

⁸⁴ Crick, Bernard, *op. cit.*, pp. 106, 114, 115 y 116.

el mismo Crick).⁸⁵ Algunos casi parecen considerar el desacuerdo fundamental como un bien en sí, que, en una democracia, casi debería ser buscado si no lo hubiera (*cfr.* artículo 1.1 de la Constitución Española: el pluralismo político como “valor superior” del ordenamiento jurídico).

El tiempo responderá, pero uno abriga la sospecha de que la inexistencia de acuerdo fundamental puede terminar por erosionar el procesal. Pues el segundo presupone el primero: si uno sostiene que “hay que oír a las dos partes”, o que “todos tienen idéntico derecho al voto”, está dando por supuesta la igual dignidad de todo ser humano, lo cual no parece ser mero procedimiento. Quizá esta generación tenga la oportunidad de ver si efectivamente la democracia resulta o no realmente fortalecida con esa erosión del subsuelo de las convicciones básicas, a la que se refirió C. S. Lewis en los dos primeros capítulos de *The Abolition of Man*. Pero también pueden encontrarse algunos indicios favorables a la reconstitución del consenso, pues, tras el decenio thatcherista, los laboristas tienen que reconocer que no pueden esperar volver a las posiciones de los años setenta, y los conservadores parecen conscientes de que la “Dama de Hierro” fue demasiado lejos, y por un camino diferente del *tory* clásico.

Esta línea de razonamiento puede terminar por conducirnos fuera de la provincia del derecho. Pero es que el Parlamento estaba y está lleno de convenciones, como toda la vida constitucional inglesa. Esas convenciones, de por sí, forman un objeto de estudio; baste aquí decir que podrían clasificarse en convenciones de orden histórico (la Maza, etcétera), más otras que consistirían en la aplicación de los principios del juego limpio a la vida parlamentaria, tradicionalmente muy respetadas, más un tercer grupo de costumbres acerca del funcionamiento interno de la Cámara, de las que destacaremos, obviamente, las que refuerzan la autoridad del *speaker*.

5. Estructura y organización interna

A. Introducción

A diferencia de la mayor parte de los legislativos, que son semicírculos, la Cámara baja inglesa es rectangular, como una iglesia en la cual los diputados se sentasen en los bancos del coro y el *speaker* estuviera

⁸⁵ Crick, Bernard, *In Defence of Politics*, Londres, 1962; 2a. ed., 1982, pp. 54, 55, y 176-178.

en las escaleras del presbiterio. No es casualidad, pues la actual sala de sesiones, que es de 1950, reproduce la que los bombardeos alemanes habían destruido en 1941. Ésta, a su vez, era de 1882 y, por su forma y disposición, se parecía al interior de la capilla de San Esteban, en la cual los Comunes se reunieron desde 1547 hasta que un incendio la destruyó en 1834. La disposición interior de la Cámara es la que acabamos de mencionar: vista en perspectiva, hay en ambos lados unas filas paralelas de asientos que confluyen hacia el *speaker*. Junto a éste está la mesa de la Cámara, con la famosa Maza, si hay sesión, y los letrados y ayudantes del *speaker*. Los líderes del gobierno y de la oposición hablan desde cada uno de los lados de esa mesa; los demás diputados, desde sus escaños, puestos en pie y dirigiéndose al *speaker*: “Mr. Speaker: el honorable miembro por X ha dicho...”. Las sesiones comienzan a las 2:30 de la tarde con unas oraciones y continúan con los proyectos de ley, si los hay, y las restantes actividades propias de una asamblea. Terminan con un rápido debate llamado *adjournment debate*, esto es, “debate de clausura” o de “suspensión de la sesión”, tras el cual la Maza es retirada y la sesión es levantada, normalmente hacia las 10:30. Los Comunes forman una asamblea bastante trabajadora: se reúnen unos doscientos días al año durante ocho o nueve horas por día (el número de días anuales no es fijo; a veces sube o baja de esa cifra). Tradicionalmente, los viernes por la tarde no hay sesión, porque los diputados se van a atender sus circunscripciones, una actividad inexistente en España, pero importante en el Reino Unido, descrita con la significativa palabra *nursing*.

B. *El speaker*

Es elegido de entre los miembros de la Cámara al comienzo de cada legislatura, normalmente tras negociaciones entre los dos grandes partidos. Su función es presidir la Cámara con imparcialidad. Desde el momento en que es elegido retira su anterior lealtad de partido, y se convierte en un hombre de toda la Cámara. Tradicionalmente, la independencia e imparcialidad del *speaker* son proverbiales; su autoridad y el respeto que se le profesa, también. Vela por el cumplimiento de las normas y costumbres que regulan los debates, y defiende los privilegios de los diputados. Decide qué proyectos de ley tienen carácter financiero, facultad importante, porque si son de tal naturaleza, escapan por completo a la competencia

de los Lores. Como señalábamos, los parlamentarios se dirigen a él en los debates y aceptan sus reprimendas si se exceden en el uso de la palabra o quebrantan la cortesía parlamentaria. Hasta la década de los ochenta, cuando el *speaker* se presentaba a las elecciones no solía ser combatido en su circunscripción; últimamente sí lo es. Un interesante vestigio del pasado: tiene potestad para encarcelar a un diputado por mala conducta. En 2009, después de unos trescientos años sin ocurrir algo así, el *speaker* dimitió tras un escándalo provocado por los sueldos de los diputados y el empleo que hacían de esos fondos públicos.

C. La oposición

Otro aspecto importante de Westminster es la “leal oposición de Su Majestad”. Hoy la oposición es una cosa ordinaria e institucionalizada en la mayor parte de las asambleas legislativas, aunque la mentalidad correspondiente sigue faltando en muchos países, incluida España. En el caso inglés, su origen es muy antiguo, del siglo XVII. Las palabras “oposición de Su Majestad” empezaron a usarse poco antes de la reina Victoria; el barón Broughton (1786-1869) decía haber sido el inventor de la expresión hacia 1820.⁸⁶ Este fue un hallazgo inglés realmente meritorio, que también resultó de un largo proceso, en el cual hubo un momento, en el siglo XVII, en que se llegó a la conclusión práctica de que el acuerdo fundamental —una noción religiosa de origen anglicano— deja sitio en su interior para la disidencia legítima. Bagehot decía en 1867, en el capítulo primero de *The English Constitution*, que Inglaterra “fue el primer gobierno que hizo que la crítica de la administración fuera tan parte integrante de la comunidad política como la administración misma”. Llegar a reconocer su existencia fue un progreso; institucionalizarla en el seno del Parlamento, un progreso mayor.

La misma designación “leal oposición de Su Majestad” es significativa. Mientras dura la legislatura, la oposición tiene escasas posibilidades de llegar al poder, así que intentará explotar los errores del gobierno de cara a las siguientes elecciones. En este siglo, la oposición ha sido oficialmente reconocida y tiene su propio estatuto legal reconocido desde la *Ministers of the Crown Act* de 1937; su jefe cobra desde entonces un razonable sueldo y es miembro del Consejo Privado de la Reina, lo que le da acceso a mucha información importante. En épocas de guerras o

⁸⁶ Cfr. “Broughton”, *Oxford Dictionary of Quotations*.

crisis graves, la oposición no actúa como tal, a causa de la solidaridad nacional; sin olvidar que el electorado no perdonaría que, por ejemplo, en plena Guerra Mundial, la oposición antepusiera los intereses del partido a los del país.

D. *Las comisiones parlamentarias*

Unas pocas palabras a continuación sobre las comisiones parlamentarias. Por su gran interés, el sistema británico de comités parlamentarios suele ser estudiado en muchos libros de teoría constitucional general, ingleses o no, así que evitaremos ahora las repeticiones. Aquí recordaremos que se trata de un sistema interesante, tradicionalmente bastante diferente de los continentales, pero que en los últimos decenios está acercándose a los estándares europeos. Básicamente puede decirse que el esquema de Westminster consta de comisiones de toda la Cámara o Committees of the Whole House, comisiones permanentes o Standing Committees, comisiones especiales o Select Committees, y comisiones mixtas de ambas Cámaras, llamadas Joint Committees. Las primeras, de toda la Cámara, son comisiones de las que pueden formar parte todos los miembros que lo deseen; las segundas, permanentes, tienen una competencia indeterminada, no ceñida a una materia, y pueden conocer de cualquier proyecto de ley que les remita el *speaker*. Las terceras, como su nombre indica, son comités especializados, muchos de carácter permanente. Por ejemplo, en el año parlamentario 1982-1983, había en los Comunes catorce comités especializados, de los cuales uno era el de Asuntos Escoceses y otro el de Asuntos Galeses; sólo siete estaban presididos por diputados del partido mayoritario,⁸⁷ cosa que podría imitarse en España, por cierto. Una comisión importante y muy tradicional es la Public Accounts Committee, que tiene más de un siglo de existencia y está siempre presidida por un parlamentario de la oposición; sus trabajos son tenidos muy en cuenta por el gobierno.

Lo que llamaba la atención del tradicional esquema de Westminster era el sentido común, la frescura, y la dificultad que presentaba para que se formasen castas de diputados especializados en formar parte de comisiones. Era otro reflejo más del espíritu del club de *gentlemen* aficionados. Aún hoy llama la atención del observador, por ejemplo, la flexibilidad con que el pleno se transforma en comisión de toda la Cámara.

⁸⁷ Norton, *op. cit.*, pp. 274 y 275.

Pero en las modernas sociedades de masas, parece que todo ha de pasar por las horcas caudinas de la burocratización y la especialización, aunque se pague un precio por ello —y ciertamente se paga—. Mediada la década de 1960, siendo Dick Crossman *leader of the House* (algo así como ministro y jefe del grupo de los parlamentarios gubernamentales, una figura que entre nosotros no existe), el profesor Bernard Crick propuso, como se recordará, reformar la Cámara de los Comunes. Es imposible resumir aquí todos sus planteamientos, ni siquiera los principales,⁸⁸ pero podríamos decir que se cifraban en la idea de que un gobierno fuerte no tiene por qué suponer un Parlamento sumiso, y en algunas medidas ya aludidas en el capítulo anterior, orientadas a la modernización y especialización. Así, se crearon nuevos comités especializados, unos introducidos bajo el patrocinio del mencionado Crossman, hacia fines de los años sesenta, y otros a fines de los setenta. Las opiniones sobre el resultado de tales reformas no son unánimes, pero, para lo que ahora nos interesa, cabe señalar que han reforzado el declive del *gentleman* aficionado y el ascenso del profesional de la política. Puede que eso aumente la eficacia pero disminuye la espontaneidad y corre el riesgo de producir las temidas castas de políticos-especialistas. Así que la queja de Radice y otros de que las comisiones especiales pueden llegar a convertirse en “un cotarro de expertos hablando a otros expertos”,⁸⁹ alejados del parlamentario medio, era previsible. Otro acercamiento, por tanto, a las posiciones continentales.

II. FUNCIONES DEL PARLAMENTO BRITÁNICO

Si pudiéramos preguntar a Walter Bagehot cuáles son las funciones del Parlamento, nos remitiría al capítulo V de su clásico *The English Constitution*, en el que se dice lo que sigue:

Primera función: “La Cámara de los Comunes es una cámara electoral; es la asamblea que escoge nuestro presidente... La función electiva es ahora la más importante de la Cámara de los Comunes” (se refiere a la elección del Ejecutivo por el Legislativo).

⁸⁸ Crick, Bernard, *The Reform of Parliament*, Londres, 1964.

⁸⁹ Radice, Lisanne *et al.*, *Member of Parliament: The Job of a Backbencher*, Londres, 1987, p. 159; *cit.* por Roberts, Geoffrey K., “Partidos y Parlamento en Gran Bretaña (1988)”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 66, 1989.

Segunda, la función “expresiva”: expresar el pensamiento de los ingleses.

Tercera: “es la que se podría llamar... función de enseñar. Un grande y abierto consejo de hombres considerables no puede estar colocado en el medio de una sociedad sin alterarla, y debe alterarla para bien; debería enseñar a la nación lo que no sabe”.

Cuarta: “la que puede llamarse función de informar” una función análoga a lo que se hacía en la Edad Media, “informar al soberano de lo que iba mal.. [pero ahora a quien hay que informar es a] la nación, que es el actual soberano”. (Ésta era, para nuestro autor, la segunda en importancia).

Quinta función: legislar. Bagehot, viviendo en un país judicialista, y antes de la actual superproducción legislativa, decía que esta función era menos importante que las de administrar el Estado y educar políticamente a la nación.

Sexta: la función financiera. Bagehot no la consideraba como de primer grado y decía que entraba dentro de la legislativa.

La verdad es que este planteamiento de Bagehot, aunque formulado hace más de cien años, dista mucho de ser mera erudición histórica, pues los parlamentos modernos, privados del poder de la bolsa y de la legislación, deberían probablemente hacer más hincapié en las otras funciones (así lo cree Bernard Crick, entre otros);⁹⁰ pero la clasificación resulta poco utilizable para nuestro presente propósito. Por ello vamos a seguir un esquema más corriente.⁹¹ Consideraremos en primer lugar la función representativa, porque los parlamentos fueron antes que nada órganos de representación, deliberación y control.

a. Función representativa

Volviendo, para empezar este tema, a la Cámara de los Lores, señalaremos que no es representativa en absoluto desde el punto de vista usual de la representación democrática, y ello es motivo de que se intente reformar o incluso suprimir, como ya quedó dicho. Pero también es verdad que no toda posible representatividad se agota en el hacer presente a

⁹⁰ Crick, Bernard, “La tradición clásica de la política y la democracia contemporánea”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, 1991.

⁹¹ Pereira-Menaut, A. C., *Lecciones de teoría constitucional*, 2a. ed., Madrid, 1987, pp. 148 y ss.

unas personas (el pueblo), por medio de otra elegida democráticamente (el diputado), ante una tercera (el gobierno). Caben también, aunque con variable intensidad en el grado de representación conseguida, otras representaciones alternativas: por medio de símbolos, o por medio de una parte que se toma como representativa del todo, u otras por el estilo. Esto ya lo vio Disraeli, que era hombre muy agudo, cuando defendía la Cámara alta británica con el argumento de que puede ser mejor una representación no elegida que una oligarquía de profesionales de la reelección, que pueden realmente no representar a ningún gran grupo social.⁹² Y Bagehot en 1867 escribía que la Cámara de los Lores era necesaria porque las gentes ordinarias necesitan símbolos, siendo “la nobleza... el símbolo de la mente” que “impide el gobierno de la riqueza”, la pura y simple “religión del dinero” y la idolatría del cargo público como, según él, se daba en Francia.⁹³ No olvidemos, además, que Inglaterra no es —y, sobre todo, no era— igualitaria ni antiaristocrática. Pero, en cualquier caso, no hay muchas dudas de que los Lores no son muy representativos en el sentido corriente ni parece que nadie sostenga lo contrario, así que pasamos a tratar de los Comunes. Esta sí es una asamblea de representación democrática ordinaria. Pero desde el puro punto de vista de traducir a escaños, fielmente, las preferencias, intereses y, sobre todo, los votos, también deja que desear.

Ello nos obliga a decir unas palabras sobre el sistema electoral británico, que es el conocido escrutinio mayoritario a una vuelta con 650 circunscripciones, tantas como escaños tiene la Cámara. Las circunscripciones son pequeñas, teniendo en torno a setenta mil electores (en Escocia y Gales, menos, dando así lugar a una sobrerrepresentación deliberada, porque no tienen parlamentos separados). En cada distrito obtiene el único escaño en liza el que consiga el mayor número de votos, con lo cual todos los demás votos resultan tan perdidos como si se arrojasen a la papelera; ellos designan a este sistema como *first-past-the-post*. Por ejemplo: en las elecciones de 1983, en el distrito de Leicester South, con un electorado de 73,500 electores y una participación del 72.3%, el escaño fue para un candidato que obtuvo 21,424 votos. Los restantes obtuvieron 21,417, 9,410, 495, 280 y 161 votos, pero no consiguieron nada.⁹⁴ Ese ejemplo no es el más corriente; sí lo es, en cambio, uno tomado

⁹² Maurois, André, *Disraeli, cit.*, p. 70.

⁹³ Bagehot, Walter, *The English Constitution*, 1867, cap. IV.

⁹⁴ Norton, Philip, *op. cit.*, p. 88.

al azar como el del distrito de Falmouth y Camborne en las últimas elecciones de junio de 1987: con un electorado de 69,622 personas y 54,055 votos válidos emitidos, el candidato *tory* obtuvo 23,725 votos, y el escaño, mientras que los demás obtuvieron 18,686 (Alianza Liberal y Socialdemócrata), 11,271 (Partido Laborista), y 373 votos (Official Monster Raving Loony Party, o sea, “Partido Delirante y Loco del Monstruo Oficial”); fuente: Cámara de los Comunes).

Afortunadamente, esto no es lo ordinario. Pero, aunque no lo sea, ya se comprende que este sistema sólo puede funcionar si hay dos grandes partidos que tienen una expectativa razonable de ganar o perder en un número no desproporcionado de distritos, y de turnarse en el gobierno. Si hubiera muchos contendientes con un número apreciable de seguidores, todos, menos el vencedor, resultarían seriamente perjudicados. Otro de los inconvenientes es que este sistema puede permitir ser el primero en escaños sin serlo en votos, como ya ha ocurrido alguna vez, y es fácil de entender: basta con que el vencedor haya ganado en más distritos, pero por un margen muy estrecho de votos, y que el segundo partido haya ganado en un número ligeramente inferior de distritos, pero por una diferencia mucho mayor.

Pero, si somos realistas, tenemos que admitir que ningún sistema electoral es perfecto. Los sistemas electorales son procedimientos para traducir votos a escaños, de modo que los parlamentos, si fuera posible, reprodujeran fielmente, como un mapa o maqueta en menor escala, las diversas preferencias de la sociedad tal como sean expresadas en votos el día de las elecciones. En primer lugar, en la práctica ningún sistema es capaz de hacer eso, y la mayor parte ni siquiera se acerca a ello. En segundo lugar, la política no es matemática, así que puede ocurrir que la mayor representatividad teórica (como en Israel: grandes listas y distrito único para todo el país, de modo que hasta los partidos pequeños pueden conseguir escaño) no produzca buenos resultados en la práctica (como también ocurre en Israel, por cierto) ni dé a los ciudadanos mayor sensación de estar realmente representados que un diputado en un distrito pequeño relacionándose directamente con los electores.

La cosa es de sentido común: es difícil que unas elecciones en un distrito de varios millones de habitantes, como Lisboa, Barcelona o Madrid, con una lista bloqueada de más de treinta nombres, produzcan al ciudadano mayor sensación de estar representado que una elección en un distrito de setenta mil electores, donde se pueden conocer las personas. Por otra parte, cada país es diferente y ningún sistema es perfecto

ni universalmente válido, pero en la práctica muchos son peores que el inglés, como lo sugiere el hecho de que, con variantes, exista en varias democracias de gran tradición (Estados Unidos, Francia, Canadá, Australia). Algunos de sus graves defectos podrían paliarse sin mayor dificultad, añadiendo una segunda vuelta, como en Francia, o, como en Australia, introduciendo un criterio preferencial para evitar que los votos perdedores se malgasten por completo. Pero es que, con todos sus defectos, tiene también claras ventajas: la conexión entre electores y elegidos se conserva durante toda la legislatura y es mayor que en casi todas las democracias. En comparación con el británico, los sistemas portugués o español, que de proporcionales tienen poco más que el nombre, con sus listas bloqueadas en distritos a veces enormes, resultan, en la práctica, parecidamente mayoritarios: también duros con los pequeños partidos, pero con ninguna de las ventajas del inglés.

Desde hace tiempo, los partidarios de la representación proporcional vienen planteando en el Reino Unido un debate que nunca se extingue por completo. Pero en 1987 y 1988 sir Karl Popper publicó en *Der Spiegel* y *The Economist* dos vigorosos artículos contra la representación proporcional, teniendo en mente la modalidad alemana, no la española, que es peor. En conclusión: ningún sistema es perfecto ni todos producen idénticos efectos en todos los países. Uno diría que, en este punto, no se trata de elegir entre blanco o negro, sino entre distintos tonos de gris. En todo caso, incluso aunque uno defienda el actual sistema, parece que alguna corrección se le debería hacer ya.

Los miembros del Parlamento de Westminster, aunque elegidos en distritos pequeños, representan a toda la nación. Nada mejor que recordar ahora el famoso discurso de Burke a los electores de Bristol sobre la sustitución del mandato imperativo, local, por el representativo, nacional.⁹⁵ Pero no por ello deja el diputado de representar a la circunscripción concreta que le ha elegido. Con un sistema de listas bloqueadas, como el español, el parlamentario responde sobre todo ante sus jefes de fila, que son quienes tienen el poder de colocarlo en un buen puesto en una buena lista y asegurarle así la reelección. Suponiendo lo peor, o sea, que los diputados de todos los países sean más o menos igual de cínicos e inmorales, parece claro que, con un sistema electoral como el inglés, el instinto de conservar el escaño hará que el diputado procure tener contenta a su gente y no sólo a su jefe de partido. El diputado no puede esconderse en el

⁹⁵ Burke, Edmund, *Speech to the Electors of Bristol*, 1774.

anonimato de una lista larga y olvidarse de su electorado hasta la próxima campaña electoral. Por estas razones, la atención a los ciudadanos es más eficaz en el Reino Unido que en muchas otras democracias. Se lleva a cabo a través de tres canales fundamentales: dedicación al propio distrito, cartas, y *adjournment debates*.

Como ya se ha dicho, los diputados dedican una tarde a la semana, ordinariamente la del viernes por no haber sesión en Westminster, a atender sus distritos, en los cuales suelen tener una oficina abierta al público para recibir quejas; esto es el *nursing*. Con analogía tomada de la medicina, llaman a esas oficinas *surgeries*. De hecho, una de las primeras cosas que se le ocurren al hombre de la calle que se siente agraviado es dirigirse a “su miembro” (del Parlamento), como designan ellos coloquialmente al representante de su circunscripción. Éste, por la cuenta que le trae, procurará normalmente no desatender demasiado las reclamaciones, ni aunque sea su partido el que está en el poder. Pero no hay necesidad de plantear las cosas de forma tan extrema: de hecho, según Searing, el tener o no el escaño seguro, no tiene una relación necesaria con que los diputados desempeñen bien esa función, que está muy consolidada en Gran Bretaña, sobre todo entre los *backbenchers*. En las circunscripciones, los diputados hacen mucho trabajo menudo, a veces similar al de un asistente social español; más que el que se hace en los Estados Unidos, para no comparar con otros países donde tal cosa no parece entrar en las perspectivas normales de un diputado. En general, los habitantes de los distritos tienen una visión favorable de “sus miembros”, incluso mejor que en Estados Unidos.⁹⁶ Al revés que otros aspectos del funcionamiento parlamentario, esto ha mejorado en los últimos veinticinco años.

Ahora estamos considerando a los parlamentarios no como miembros de un cuerpo legislativo nacional, sino como delegados de sus circunscripciones. En esta perspectiva, su segunda vía de acción son las cartas, miles de cartas, que los diputados escriben a los ministros de parte de sus electores, según una costumbre ya vieja pero intensificada en la pasada década.⁹⁷ De promedio, un diputado escribe de 5 a 25 cartas a ministros por semana, sobre todo, como se comprenderá, a los departamentos de Salud y Seguridad Social, que reciben unas dos mil comunicaciones

⁹⁶ Véase, en general, Patterson, “Understanding the British Parliament”, *Political Studies*, XXXVII, 1989.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 451; Norton, Philip, *op. cit.*, pp. 273 y 176.

mensuales de este género.⁹⁸ Como es normal entre los anglosajones, los diputados también mantienen alguna correspondencia con sus electores: un 8 por cien de éstos escriben a sus parlamentarios, obteniendo respuestas “buenas” o “muy buenas” en el 75% de los casos.⁹⁹ Estas prácticas constituyen, según Norton, el principal y más directo contacto que muchos ciudadanos tienen con las instituciones gubernamentales. Tales actividades, habituales en los países anglosajones, son débiles o inexistentes en otras democracias, y, la verdad, en un caso como el español no parece fácil que echen raíces, al menos mientras no se modifique el sistema electoral. Para empezar, ¿cuál de los nombres de unas largas listas bloqueadas es “mi diputado” en un distrito de un millón de habitantes? Peor aún ¿y si se trata de un suplente que ha accedido al escaño mediada la legislatura, sin elección, para sustituir a un diputado fallecido? Incluso en el Parlamento europeo se nota la diferencia entre la cantidad de correspondencia que reciben los diputados británicos en comparación con la poca o ninguna que reciben los de otros países.

El tercer canal de expresión de la dimensión local de los miembros del Parlamento son los mencionados *adjournment debates*. Se llaman así, “de clausura”, porque se celebran a última hora, de 10 a 10.30, y en ellos suelen los diputados formular preguntas a los ministros sobre materias de sus respectivos distritos. Estos debates son muy cortos, pero —informa Norton— son populares, sobre todo entre los *backbenchers*.¹⁰⁰

Recordemos que la existencia de esta dimensión local no quiere decir que la nacional o de partido sea menos importante, al contrario, la lealtad al propio partido, que es de ámbito nacional en casi todos los casos, está muy bien considerada tanto por los diputados como por sus electores. Éstos, generalmente, deciden su voto por el partido al que pertenecen los candidatos más que por las cualidades personales de los mismos; salvo cuando se trata de partidos pequeños.

b. Función legislativa

El Parlamento de Westminster hace leyes; tiene el monopolio de la producción legislativa en todo el Reino Unido; no así, como señalábamos, en la isla de Man ni en las islas del canal. Si Escocia necesita unas

⁹⁸ Norton, Philip, *op. cit.*

⁹⁹ *Ibidem*, p. 276 y la bibliografía allí citada.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 270 y 271.

leyes especiales, como a veces ocurre, Westminster las hará para ella, o adaptará las generales; pero aquel reino, aunque tiene su derecho, antiguo y moderno, carece de un órgano legislativo propio. Los jueces aplican las leyes del Parlamento y, al aplicarlas, las interpretan, con la consiguiente capacidad de creación de derecho, pero el legislativo podría abolir esa interpretación judicial mediante una nueva ley, como podría también, si lo deseara, reformar por completo toda la organización judicial británica. Pero monopolizar la producción de leyes no es monopolizar la producción jurídica, que en el Reino Unido no corresponde en exclusiva al Parlamento ni a nadie, como veíamos al tratar del derecho y sus fuentes, en el capítulo primero. Y todo ese derecho no legislativo continúa siendo importante en Gran Bretaña.

Desde un punto de vista histórico, recordaremos que, en sentido moderno, el Parlamento no legisló hasta la época de los Tudor, con motivo de la reforma anglicana; incluso, después legisló poco hasta el segundo tercio del siglo pasado, de forma que, en general, se seguía considerando que el derecho era lo que decían los jueces, siendo las leyes más bien excepcionales. De esta manera, el *common law* y la equidad llegaron hasta bien entrado el siglo XIX con buena salud. Hacia la época de la primera reforma parlamentaria (1832), por influencia de las teorías de Bentham (1748-1832), quien tenía mentalidad de codificador continental, Westminster comenzó a legislar más, y más sistemáticamente, aunque todavía lejos de lo que ahora es normal en cualquier asamblea legislativa.¹⁰¹ Hoy Westminster hace de 50 a 70 leyes anuales;¹⁰² una cifra un poco inferior a la de otros parlamentos, que rondan el centenar.

Unas palabras acerca de las leyes inglesas: los proyectos de ley se llaman *bills* y se dividen en *public bills*, que son la mayoría, y *private bills*, que son los que se refieren a una persona, grupo o zona determinada, más los intermedios, *hybrid bills*.

La iniciativa legislativa corresponde al propio Parlamento y al gobierno; en la práctica, como en tantos otros sitios, sobre todo al ejecutivo, porque controla la agenda de la Cámara excepto en los llamados “días de la oposición”, que son unos veinte en todo el año parlamentario. De esta manera, casi toda la legislación procede de Whitehall.

¹⁰¹ Stein, Peter, *Legal Institutions. The Development of Dispute Settlement*, Londres, 1984, pp. 90 y 91.

¹⁰² *Cfr.* Norton Philip, *op. cit.*, p. 266.

Los diputados que no forman parte de la dirección del partido del gobierno ni del de la oposición (*Private Members*) pueden presentar sus propios proyectos de ley, llamados *private member's bills*, que no deben ser confundidos con los *private bills*. Pero sólo unos pocos viernes del año son hábiles para tales proyectos de ley, de manera que los que quieren presentarlos tienen que ser escogidos por sorteo. Así, pocos *private member's bills* son presentados, y todavía menos llegan a convertirse en leyes. Con todo, varias leyes importantes tuvieron este origen, bien porque el gobierno del momento decidió apoyarlas, bien porque los líderes de los dos principales partidos no pusieron obstáculos.

Existe también la legislación delegada, llamada *statutory instruments*, más o menos equivalente a nuestros decretos legislativos o reglamentos. Tradicionalmente el Parlamento concedía amplios permisos para desarrollar así las leyes, pero tenían que ser concedidos expresamente y no se daban muchos; en nuestros días, con gobiernos intervencionistas y grandes mayorías en la Cámara, la proliferación de estas concesiones y delegaciones ha terminado por crear problemas al imperio del derecho.

Como se sabe, no hay diferentes jerarquías de leyes, con lo cual la relación entre ellas es simplemente la de *lex posterior derogat priori*, así que la teoría inglesa de la ley es mucho más simple que la continental, que está llena de categorías complicadas, a menudo basadas en las experiencias francesas y alemanas del siglo XIX. En Gran Bretaña tampoco hay reservas de ley ni de reglamento, por razones obvias. El Legislativo puede dictar las leyes que desee sobre las materias que le plazca; el Ejecutivo, al amparo de la *praerogativa regis*, puede dictar normas de carácter reglamentario (ver capítulo siguiente), pero no se puede dictar reglamentos que desarrollen leyes sin permiso expreso de Westminster. Esto hace que, en contraste con la simplicidad de la teoría, las leyes sean detalladas como nuestros reglamentos: prolijas, farragosas y llenas de sinónimos que casi parecen repetirse, pues se supone que la ley sale del Parlamento dispuesta ya para ser aplicada, sin necesidad de ulteriores especificaciones. Otra finalidad que se busca al concretar tanto es que la ley no sea burlada ni interpretada con criterios distintos del que tenía el legislador.

El *iter legis* es complicado y diferente de los continentales: en los Comunes consta de cuatro frases: primera lectura (meramente formal, sin debate), segunda lectura, fase de comisión (que termina con un informe de la comisión a la Cámara), y tercera lectura. Finalmente en cuanto a los proyectos de ley, pueden nacer en cualquiera de las dos cámaras, excepto los

de carácter financiero, que sólo pueden iniciarse en los Comunes. Los demás están sujetos a las enmiendas o al posible veto de los Lores, veto que se ha reducido a facultad de retrasar los proyectos de ley, como máximo durante un año a partir de la *Parliament Act* de 1949. Si las enmiendas de los Lores no son aceptadas por los Comunes, termina por prevalecer la opinión de la Cámara baja. Los *bills* por fin se convierten en *acts* (leyes) al recibir el *Royal Assent*.

Como decíamos, el Ejecutivo es el legislador principal, y las leyes suelen salir más o menos como él desea. Aun así, la mayor parte de los proyectos alcanzan el acuerdo mayoritario de ambos partidos en la fase de segunda lectura —incluso ahora, en la década de los ochenta, a pesar de la disminución del antiguo consenso—. ¹⁰³

c. Función de control del gobierno

No hay que decir mucho más que lo correspondiente al parlamentarismo en general, el cual, al fin y al cabo, nació en Inglaterra. Bagehot decía que el Parlamento era “el gran jurado de la nación”, lo que sin duda era entonces más cierto que ahora. Los procedimientos de control son los usuales: el primero, muy raramente puesto en práctica, consiste en negar la confianza y así derribar el Gabinete; en 1979 un gobierno laborista cayó al retirarle la confianza los nacionalistas periféricos. Los demás procedimientos de control consisten en preguntas, interpelaciones, debates, y controles o investigaciones llevados a cabo por las comisiones parlamentarias, que en esta actividad no desempeñan un papel tan notable como las homónimas norteamericanas. Otro instrumento de control es el Comisario Parlamentario para la Administración o *P. C. A.*, creado en 1967 a imagen del *ombudsman* nórdico.

En cuanto al control financiero y tributario, tan vinculado a las asambleas parlamentarias desde sus orígenes, cabe señalar que, como en casi todos los casos, Westminster ha perdido “el poder de la bolsa” por la vía de las mayorías gubernamentales y la disciplina de partido. Normalmente el Parlamento aprueba el presupuesto que el gobierno desea, pero no sin debate, que la oposición aprovecha para atacar. La tradición inglesa en materia financiera era dar amplias autorizaciones, seguidas después por severos escrutinios *ex post facto*. Las comisiones parlamentarias que intervienen en este control son el Committee of Ways and Means. el Select

¹⁰³ Patterson, *op. cit.*, pp. 456-458.

Committee on Estimates (que ahora ya no existe) y el Select Committee on Public Accounts, que revisa minuciosamente los gastos públicos auxiliado por el *comptroller* y auditor general.

Así que desde el punto de vista del control general del Ejecutivo, Westminster ha seguido más o menos la misma línea que otras asambleas. Sin embargo, ello no nos debe llevar a la conclusión de que hoy vale decir lo mismo para el Parlamento de Londres que para el de cualquier democracia reciente. Es cierto que el Legislativo británico controla menos que el norteamericano, pero no es menos cierto que, como dice un refrán español, “el que tuvo, retuvo”. Eso todavía se sigue notando en 1990 en algunas cosas, como el llamado *question time* (tiempo de preguntas). Éste no tiene paralelo en los Estados Unidos, porque el sistema es presidencialista, y en otros países parlamentarios las instituciones similares, que sí existen, palidecen. El *question time* consiste en lo que su nombre indica: todos los días, excluidos los viernes, durante una hora o algo menos, los ministros acuden a los Comunes para responder las preguntas que le hagan los diputados, a menudo los *backbenchers*. El jefe del Gabinete acude todas las semanas dos veces. Estos debates son cortos y vivaces: ahora que la televisión tiene acceso al Parlamento, es interesante ver a una gobernante autoritaria, como Thatcher, atacada, replicando y recibiendo sonoros abucheos, o aplausos. En la joven democracia española la distancia entre el equivalente al oscuro *backbencher* y el presidente del Gobierno es inmensa. Éste casi no va al Congreso, y en qué momento va, lo decide él; si finalmente acude, no por ello hay un debate particularmente vivo. Los diputados corrientes que no pertenecen a la dirección de ningún partido tienen escasa oportunidad de discutir con él, que cuando baja al Congreso, lo hace rodeado por todo el aparato, y desde la altura inmarcesible que le separa del diputado provinciano medio. Los críticos dicen que el *question time* ya no es lo que era, que es inefectivo, y es posible que no les falte razón, pero el observador extranjero todavía sigue encontrando diferencias entre Westminster y otros parlamentos.

d. Otras funciones: judiciales y deliberantes

Las primeras, auténticamente jurisdiccionales, son muy importantes en el Parlamento británico, las ejerce la Cámara de los Loes. Nos remitimos, por tanto, al capítulo dedicado a la judicatura.

Las segundas eran tradicionalmente importantes como era natural en un club de *gentlemen*. Burke acuñó una corta descripción del Parlamento: “una asamblea deliberante” donde los miembros intercambian opiniones, consideran los asuntos y debaten antes de votar. (Burke, “Discurso a los electores de Bristol”; quería decir que si los diputados traen de sus distritos las decisiones ya tomadas, no hay lugar a debate). En esta cuestión, del estilo de las deliberaciones y debates, volvemos a encontrar la línea diferenciadora entre anglosajones y europeos continentales, que atraviesa todo el derecho constitucional. En un lado están los franceses y los de su área cultural, como los españoles, caracterizados por la retórica, los efectismos verbales, el tono intelectual, lo que se traduce en discursos muy largos, a menudo leídos, y debates larguísimos, a veces. Estos defectos ya los vió Benjamín Constant a principios del siglo XIX.¹⁰⁴

Por el otro lado están las costumbres parlamentarias británicas, caracterizadas por lo contrario: no les gustan los grandes discursos leídos; las réplicas y contrarréplicas son cortas y vivaces. Según un antiguo refrán: “hasta un tonto es capaz de hacer un discurso largo”. El reglamento interno de los Comunes da poderes al *speaker* para retirar la palabra a los pesados o reiterativos; no caben los filibusterismos de estilo norteamericano. El Legislativo español de hoy resulta, en comparación con otras épocas, más aburrido: durante el siglo XIX y primer tercio del XX los debates parlamentarios españoles eran animados, y muchos oradores eran espléndidos; aunque los defectos del efectismo y la retórica no eran despreciables.

Para un observador extranjero actual, lo que más llama la atención es la vivacidad y brevedad de la argumentación; por ejemplo, el mencionado tiempo para preguntas no dura una hora; los *adjournment debates*, media. Es cierto que los debates de política general duran varias horas, pero, con el paso del tiempo, Westminster ha desarrollado instrumentos para acortar, como la llamada “guillotina” (fijar un calendario para ir discutiendo y votando lo que sea, por ejemplo, las sucesivas partes de un *bill*, aunque sea votando sin previo debate, si hace falta para cumplir los plazos), y el “canguro” (seleccionar qué enmiendas van a ser debatidas, por sorteo o de cualquier otra forma); sin olvidar que todo diputado puede pedir en cualquier momento al *speaker* que la cuestión sea puesta ya a votación sin más deliberación. Cuando las preguntas se entregan es-

¹⁰⁴ Constant, Benjamín, *Curso de política constitucional*, trad. esp., Madrid, 1968, pp. 58-61.

critas por adelantado, a veces los que las plantean se limitan a levantarse y decir: “La pregunta número X, Mr. Speaker”; y hay ocasiones en que reciben respuestas similarmente breves, “Sí” o “No, Mr. Speaker”, y así por el estilo.

Lo que ocurrió en España durante la Segunda República (1931-36)—el claustro universitario madrileño parecía haberse trasladado a la asamblea, incluyendo filósofos como Ortega y Gasset— sería muy difícil en Inglaterra y no les parecería bien. Nosotros, los continentales, somos aficionados a las largas argumentaciones, sin que por eso nuestras leyes salgan siempre mejores. En España tras el franquismo, y en Portugal al terminar el salazarismo se discutía todo, en el Legislativo y fuera de él, y por lo menudo. Hay, por ello, mucho sentido común en la postura británica, porque la experiencia muestra que hasta el más trivial debate tiende a hacerse interminable; pero también se corren riesgos. Wade se queja de que el móvil del ahorro de tiempo da lugar a ausencia de control durante el proceso legislativo, lo que ha de sumarse a otros problemas que abundan en la misma dirección:

Quizá el rasgo más chocante de nuestro proceso legislativo sea la forma en que es eliminado el control parlamentario con el pretexto de falta de tiempo. Cuando el proyecto de ley sobre Escocia estaba en el Parlamento en 1978, fueron pasados por alto sin discusión 58 de sus 87 artículos... Y sin embargo se trataba de legislación constitucional revolucionaria... Desde luego, el sistema de partidos ha distorsionado la Constitución hasta el punto de que sería más exacto decir que la mayor parte de la legislación la hace más el gobierno que el Parlamento.¹⁰⁵

III. RECAPITULACIÓN SOBRE EL PARLAMENTO BRITÁNICO

Hemos estudiado el origen histórico, la evolución del Legislativo dividida en fases, la soberanía del Parlamento, su organización y, finalmente, sus funciones.

La imagen que resulta es la de una asamblea, que, por sus peculiaridades, palidecería si la explicáramos de forma meramente descriptiva. Es claro que en la práctica ya no es el centro del escenario constitucional,

¹⁰⁵ Wade, Henry William Rawson, *Constitutional Fundamentals*, 2a. ed., 1989, pp. 28 y 29.

pero lo fue durante mucho tiempo: un club de *gentlemen* que gobernaba el país, y gran parte del planeta, hablando y combatiendo dialécticamente conforme a unas reglas de juego cuasi deportivas.

Hoy es más pasivo que el legislativo norteamericano,¹⁰⁶ pero todavía hace un buen papel en comparación con la mayoría de las restantes asambleas. Está firmemente enraizado en el sistema político y en la cultura del país, pero la crisis general de la Constitución le está afectando. Varias de sus funciones están disminuidas; ya no es el agente de la gran decisión política, sino más bien un importante escenario donde esa decisión se hace pública y se somete a ciertos controles. La experiencia muestra que al comenzar los peligros para la democracia, en todas partes, han sido los parlamentos las primeras víctimas. Para Westminster, los factores negativos han sido, en parte, específicos de Gran Bretaña, y, en parte, comunes a cualquier democracia parlamentaria. Es claro que hoy las condiciones para que los legislativos sean el centro de la escena, sencillamente, no existen. Comencemos por los modernos partidos: sin ellos no hay democracia en una sociedad de masas; con ellos, la que hay deja mucho que desear. Ellos sueldan el Legislativo al Ejecutivo, que tanto costó separar en el siglo XVII inglés, y con su disciplina y omnipresencia secan la espontaneidad en los parlamentos —y a veces también en los ayuntamientos, las universidades, las asociaciones profesionales y todos los sitios donde se introduce el partidismo político—.

El activismo del Ejecutivo es otra de las causas del detrimento del Legislativo, de las más comentadas en todas partes. Es muy difícil de contrarrestar porque habría que ver si la gente está dispuesta a rebajar la seguridad y las prestaciones estatales que disfrutan. Tendríamos que admitir más desorden y menos coordinación; habría que resucitar el principio de subsidiariedad, que hoy se alega precisamente contra el crecimiento de un poder central europeo demasiado grande.

Bernard Crick es moderadamente optimista sobre el futuro de los parlamentos: “serán más importantes que nunca, aunque pareciera que sus poderes formales disminuyen”; perderán capacidad legislativa y de control, pero serán “el elemento clave en el *feed back* no sólo entre gobernantes y gobernados, sino también entre todo tipo de grupos de interés”; y tendrán que convivir con cierta democracia extraparlamentaria.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Norton, Philip, *op. cit.*, pp. 259 y ss.

¹⁰⁷ Crick, Bernard, “La tradición clásica de la política y la democracia contemporánea”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, 1991.

Si atendemos a la literatura académica producida hoy en Gran Bretaña, la impresión dominante es negativa para el Parlamento. Uno incluso diría que, a veces, parece detectarse en diversos escritores una especie de complejo de inferioridad, o excesivo hincapié en lo negativo; según mi opinión, modesta y extranjera, no está muy justificado. Puede que Westminster salga perdiendo si se le compara con el Legislativo norteamericano, pero no con los europeos en general, y no digamos con el español, que siendo tan joven está ya plagado de serios defectos de difícil erradicación. Habría que tener la perspectiva necesaria para discernir en qué medida estas críticas reflejan la realidad o la opinión dominante entre los profesores, los cuales, después de todo, en el Reino Unido como en todas partes, también tienen su *forma mentis* y sus preferencias.

Una de las personas que más ha estudiado el Parlamento británico últimamente, el profesor Philip Norton, de la Universidad de Hull —autor de *Dissension in the House of Commons* (1975, 1980), *The Commons in Perspective* (1981) y *Parliament in the 1980s* (1985)—, sostiene una visión más optimista: dice que la época dorada, de mediados del siglo XIX, fue excepcional. Norton subraya dos aspectos positivos, que también han venido apareciendo en estas páginas: la mayor independencia de los diputados, con votos cruzados y derrotas del ejecutivo, y la mayor dedicación de los diputados a sus distritos. En ambos apartados las cosas están ahora mejor que en los años cincuenta.¹⁰⁸ A diferencia de tanta literatura negativa, Norton nos recuerda que la independencia de los diputados ingleses es mayor que la de los canadienses y neozelandeses, que el número de leyes iniciadas por miembros privados, aun no siendo grande, es mayor que en Japón, Israel, Francia y Canadá, y que el número de leyes iniciadas por el gobierno es menor que en los mismos países.¹⁰⁹ Ojalá que las previsiones optimistas se confirmen, pero ello dependerá, entre otras cosas, del tamaño de las comunidades políticas, de la cantidad de tareas asignadas a sus gobiernos, y del funcionamiento de la comunicación dentro de ellas.

En fin, sea como fuere, el hecho de que Westminster haya seguido una evolución similar a otras asambleas no nos permite llegar sin más a la conclusión, demasiado precipitada, de que todos los legislativos en los sistemas parlamentarios tienen hoy la misma floja salud. Al británico todavía se le puede aplicar el refrán citado: “el que tuvo, retuvo”.

¹⁰⁸ *Parliament in Perspective*, Hull, 1987, pp. 15-18.

¹⁰⁹ *Ibidem*, pp. 10 y 11, se apoya en datos de Mezey.