

PAUL SILK WITH RHODRI WALTERS: *How parliament works*, Ed. Longman, London and New York, 1987, 271 págs.

LUIS DE LA PEÑA RODRÍGUEZ

El interés que despierta el Parlamento británico sólo es comparable al desconocimiento de su funcionamiento preciso. La obra de PAUL SILK, escrita en colaboración con RHODRI WALTERS, resulta instructiva y amena sobre este tema. A lo largo de doce capítulos se abordan los aspectos más relevantes de esta institución de una forma clara y concisa, nota no extraña en general a los autores anglosajones.

La obra se inicia con la descripción física del propio edificio parlamentario, así como algunas de sus notas históricas. En relación con el salón de plenos, resaltan los autores, que sólo dispone de 427 escaños para 650 miembros. Esta circunstancia evita sólo, en cierta medida, a nuestro juicio, la sensación de desinterés que se transmite cuando en la Cámara están presentes un número reducido de sus miembros. Esta configuración resultaría difícilmente aceptable en otros ámbitos del continente europeo, sin ir más lejos. Asimismo, en esta somera descripción, se apunta la existencia en el propio Parlamento de diversos servicios, entre ellos, los de floristería y peluquería. La falta de espacio, pese a la expansión actual de sus instalaciones, para parlamentarios y funcionarios parece ser denominador común de estas instituciones representativas en Occidente, al menos.

El Capítulo 2 se dedica a la descripción del sistema electoral, en lo que atañe a los Comunes; la peculiar composición de la Cámara de los Lores, así como las relaciones con el monarca.

En cuanto al sistema electoral, se señala que quizá no tiende a la realización del ideal de justicia, sino a acentuar la existencia de mayorías claras, lo cual sintoniza perfectamente con el pragmatismo británico. Por lo demás, este sistema electoral, periódicamente cuestionado, especialmente por las formaciones políticas perjudicadas, parece gozar de una amplia popularidad, como ponen de relieve las altas tasas de participación. La obra recoge igualmente interesantes datos estadísticos sobre el sexo, la edad, la profesión y la raza de los Comunes.

En otro orden de cosas, se consideran las relaciones entre el Parlamento y su monarca, subrayándose el principio de soberanía parlamentaria, atemperada por toda suerte de costumbres, convenciones y el admirable sentido cívico británico. Ahora bien, como percibió BAGEHOT, «la reina debe firmar su propia sentencia de muerte si las Cámaras unánimemente así lo aprueban». En este orden de cosas, los autores se plantean el problema constitucional que pudiera plantearse al monarca en el supuesto de que las elecciones no arrojaran una clara mayoría en la Cámara de los Comunes, para designar primer ministro. La cuestión resulta de difícil respuesta, aunque en otras monarquías continentales, entre las que se encuentra España, los monarcas deben optar por la fórmula más adecuada en cada caso para resolver la situación.

Merece una especial atención, dentro del capítulo 3, relativo a los altos cargos y otro personal al servicio de la Cámara, la figura del Speaker en las Cámaras de los Comunes. El Speaker dirige los trabajos de la Cámara y está dotado de amplias facultades a tales efectos. La ya proverbial imparcialidad del Speaker se manifiesta, entre otros aspectos, por el hecho de su abstención en las votaciones («divisiones») de la Cámara, salvo en caso de empate, lo cual es un matiz importante. Su actuación estelar supone, según los autores, que el Speaker apenas se relaciona con otros parlamentarios. Al referirse a sus retribuciones, se indica que su más valiosa recompensa es la satisfacción del trabajo bien hecho (pág. 26). El Speaker está asistido por el Chairman of Ways and Means y dos adjuntos.

El cargo de Lord Chancellor, máximo representante de la Cámara de los Lores, reúne funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, función esta última radicada en el origen de otras asambleas parlamentarias. El Speaker se apoya en la figura del leader of the House, a quien corresponde resolver problemas procesales. Dada su condición como ministro del Gabinete, el Lord Chancellor, cabeza de la Cámara de los Lores, a diferencia del Speaker, defiende la política del Gobierno (pág. 28).

La Administración parlamentaria está encabezada por los Clerks, de las respectivas Cámaras, cuyas funciones se regulan por ley, que data del año 1824. Se destaca que el número de funcionarios stricto sensu no es elevado, unos novecientos, en el período 1984-1985. Igualmente se tratan dos instituciones «semiparlamentarias», The comptroller and the Auditor General y el Comisionado parlamentario de la Administración, equiparables en sus competencias al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, respectivamente, en el ordenamiento español. En relación con esta última institución, cabe reseñar que recibe unas ochocientas quejas al año por término medio. En España el año 1990 alcanzaron el número de 29.396. Sobran comentarios.

En cuanto a los medios humanos y materiales al servicio inmediato de los parlamentarios, los autores recogen las carencias existentes (págs. 34 y 35).

El capítulo cuarto trata de los poderes del Parlamento en la teoría y en la práctica. Como se sabe, el régimen británico dispone de una Constitución flexible, en la terminología de Bryce. Esta característica periódicamente es cuestionada por una sociedad que demanda mayor seguridad jurídica. La ley en Gran Bretaña puede hacerlo todo, salvo convertir al hombre en mujer, como reza el adagio, sin que quepa cuestionarse su propia adecuación a la Constitución. No obstante, encuentra su límite, que cabría calificar de interno, como expresó ERSKINE MAY, «en la voluntad del pueblo para obedecer o su capacidad para resistir» los mandatos normativos. Ello pone de manifiesto el ca-

rácter pactado que subyace, y continuamente se manifiesta, en una sociedad democrática. Ahora bien, existen, como en otros países del mismo círculo cultural, otras limitaciones externas al Parlamento. Así, aquellas que provienen de la creciente influencia del Ejecutivo o de la pertenencia a la Comunidad Económica Europea. La propia cultura política británica basada en la regla del fair play, en virtud de la cual, entre otros aspectos, la oposición evitará crear situaciones políticas de bloqueo, porque en el futuro podría alcanzar el Gobierno del país, impide que exista una «dictadura electiva», de acuerdo con la expresión de Lord Hailsham, o una ley sin límites.

Desde otro ángulo de vista, el diputado británico ve condicionada su actuación por la fuerte disciplina de partido, por la labor de los grupos de presión o por sus propios intereses. El primer elemento parece que en el actual Estado de Partidos, perfectamente descrito por el maestro García Pelayo, resulta insoslayable, por lo que se trata más de una cuestión de grado que de índole. Esto es así, pese a la existencia de un sistema electoral mayoritario, donde la amplitud del número de electores en cada distrito dificulta el conocimiento individual y la elección de un candidato que no cuente con el apoyo de uno de los grandes partidos. La labor de los grupos de presión no ofrece reparos a los autores, siempre que estos declaren abiertamente sus objetivos (pág. 61). A cambio de su reconocimiento los parlamentarios pueden obtener información cualificada. En aras de la protección de su independencia, desde 1975, existe un Registro de Intereses, discutido por considerarlo unos excesivo y otros insuficiente. No obstante, para los autores no existe, en definitiva, en la situación actual el parlamentario independiente en sentido estricto. La mejor garantía de imparcialidad será la independencia de criterio del diputado. Por contra, la independencia de los Lores hace a veces impredecible el sentido de su voto (pág. 69).

La tramitación de los asuntos diarios se estudia en el capítulo 5. En este capítulo se dedican amplias consideraciones a la utilización de la palabra en sesiones plenarias. Llama la aten-

ción el hecho de que las intervenciones puedan ser interrumpidas (give way) por otros miembros de las Cámaras para solicitar aclaraciones (pág. 93). Esta posibilidad de introducir incisos, no sólo aspavientos, cuenta con precedentes en nuestro parlamentarismo, y dota de mayor vivacidad el debate. Sería interesante su utilización en España, una vez superada la necesidad de debates rígidos para construir con diligencia el entramado jurídico-político. Por otro lado, esta circunstancia es expresión de la racionalidad y de la dialéctica que fundamentan el régimen representativo parlamentario. Por cierto, los autores recuerdan que el consumo de tabaco en la Cámara de los Comunes y sus Comisiones, está prohibido desde 1696. Las votaciones en ambas Cámaras se realizan por el procedimiento de la división, esto es, sus miembros salen del salón por dos puertas, una a la izquierda y otra a la derecha del sillón del Speaker, para manifestar su asentimiento u oposición a la propuesta sometida a votación, lo cual determina que este acto dure unos diez minutos.

El Parlamento británico se caracteriza, entre otros rasgos, como los demás occidentales, por las frecuentes ausencias de sus miembros a las sesiones. Ello determina que el quórum de decisión sea de 40 diputados en los Comunes y 3 ó 30, según el asunto, en la Cámara de los Lores.

El obstruccionismo se prevé, como no podía ser de otra forma en la cuna de los parlamentos, en el funcionamiento de las Cámaras. En este sentido, la guillotina y la moción de cierre se utilizan de vez en cuando en la Cámara Baja para permitir la votación de las iniciativas en plazos razonables. En cambio, en la Cámara de los Lores no existe la moción de cierre.

En cuanto a los medios de comunicación, la televisión pudo entrar en la Cámara de los Lores en 1986. Los Comunes, tras su rechazo en sucesivas ocasiones, sólo avanzados los años 80 permitieron su inclusión. La oposición se basaba en que la entrada de la televisión tendería a trivializar los debates. Parecería una contradicción que en la actualidad el Parlamento, máximo re-

presentante popular, cuyas actuaciones se caracterizan precisamente por la publicidad, vetaran al medio de comunicación de mayor influencia en este siglo.

El capítulo 6 se dedica a los diversos tipos de iniciativas legislativas y el procedimiento para su tramitación. Como suele suceder en Occidente, predominan de forma manifiesta las iniciativas legislativas del Ejecutivo (pág. 110), sobre las demás. Resulta evidente que una de las dimensiones de la dirección política del país se realiza mediante la producción normativa, impulsada o dictada por el Gobierno. Por otra parte, no resulta habitual la presentación de iniciativas legislativas por los partidos políticos. Estas, en caso de que se formulen, reciben el mismo trato que las procedentes de los miembros individuales de la Cámara.

El procedimiento legislativo se describe de una forma clara y precisa en esta parte de la obra. Resumiremos por su interés las distintas fases, teniendo en cuenta que existen excepciones al iter ordinario. En una primera lectura el Clerk de la Cámara informa de la presentación de una iniciativa legislativa por su título acordándose su impresión y la determinación del día en que tendrá lugar la segunda lectura. En esta segunda etapa, se celebra la primera discusión importante sobre el fondo del texto, que suele concluir con una votación de totalidad. En caso de que la iniciativa no supere la votación, se entiende que ha decaído. En otro supuesto, se remite la iniciativa a la Comisión competente. Frente a la tendencia anterior, actualmente las iniciativas legislativas no se suelen examinar por el Committee of the Whole House, más que en supuestos excepcionales definidos por la costumbre. Cabe destacar que los miembros, entre dieciséis y cincuenta, de la Comisión se han designado, a su vez, por una Comisión de Selección, en proporción a la representación de los partidos de la Cámara de los Comunes. Asimismo, al menos uno de sus miembros deberá serlo del Gobierno al mismo tiempo, lo cual sintoniza perfectamente con las connotaciones de un auténtico régimen parlamentario. Por otra parte, en este estadio, la presentación de enmien-

das no está sometida a rígidos requisitos. Únicamente, deben ser claras y precisas, sin que supongan un incremento en el gasto público (pág. 132). Los autores advierten que sólo un número reducido de ellas prosperan. Finalizado su examen por la Comisión, la iniciativa regresa al Pleno, quien vuelve a deliberar sobre la misma (Consideración Stage). Este momento se suele utilizar por los diputados de la mayoría para poner de manifiesto sus discrepancias con la iniciativa. Sólo se debaten algunas enmiendas verdaderamente importantes. El debate se centra en las directrices del proyecto o de la proposición. Culmina el procedimiento legislativo con la tercera lectura ante el Pleno, que tiene escasa relevancia (pág. 136). Los rasgos de la tramitación en la Cámara de los Lores resultan similares, con diferencias muy limitadas (pág. 142). En este foro el Gobierno podría sufrir derrotas políticas inesperadas, dado el carácter más independiente, como ya se ha apuntado, de los miembros de esta Cámara; aunque en la práctica éstos cuidan de no ejercer a fondo sus facultades (pág. 145).

En principio, los desacuerdos entre las Cámaras sobre una iniciativa legislativa podrían prolongarse indefinidamente. En la práctica, los Lores no enmiendan los Proyectos de carácter económico, para lo cual disponen del plazo de un mes. Transcurrido este, pueden someterse a la aprobación regia. El resto de iniciativas puede demorarse hasta tres meses. No obstante, la Cámara Alta acepta que el Gobierno debe llevar adelante su programa legislativo y que no deben entorpecerlo, en virtud de la Salisbury Convention. El sentido del fair play irradia sus efectos a todas las instituciones británicas. Finalmente el procedimiento legislativo concluye con la sanción regia, la cual es otorgada siempre en Gran Bretaña desde 1707. Por último, en este capítulo se describe someramente otra tipología normativa, alguna de ella peculiar (legislación pública, privada, legislación delegada).

El control del gasto público, talón de Aquiles del Parlamento en nuestro círculo cultural, se aborda dentro del Capítulo 7. Se reconoce, por un lado, la insuficiencia de la fiscalización por

las Cámaras, a causa de sus carencias de medios humanos y materiales, y, por otro, la tendencia a encomendar esta función a las Comisiones, por motivos de especialización. Resulta interesante la previsión financiera y presupuestaria para los siguientes tres ejercicios presupuestarios, que se presentó por primera vez en 1982. Esta figura facilita la realización de una política económica coherente y permite a los ciudadanos saber a qué atenerse.

La función investigadora del Parlamento se trata en el capítulo 8, conjuntamente con las peticiones y las cartas a parlamentarios. *ERSKINE MAY* escribió que la finalidad de una pregunta o bien es la de obtener información, o bien la de presionar para la acción. Probablemente en muchos casos abarca ambas finalidades, que, a nuestro juicio, no son excluyentes. La admisión a trámite de las preguntas se condiciona, entre otras causas, como sucede en las Cámaras que integran las Cortes Generales, a que no se interesen por materias ajenas a la competencia del Gobierno, o en esos momentos estén «sub iudice», o tengan un excesivo costo, o atenten al interés público (pág. 183). La aplicación de estos conceptos jurídicos indeterminados, aunque perfilados por la práctica, requiere evidentemente, al igual que otras instituciones democráticas, su aplicación conforme a criterios de lealtad constitucional. Desde la perspectiva del Gobierno, no existe obligación jurídica de responder a las preguntas. Dentro de la tipología de las preguntas, las más vistas son las formuladas al primer ministro durante un cuarto de hora los martes y miércoles en los que se celebra sesión plenaria. En el libro se describe la técnica para poder interrogar sobre el aspecto concreto de la actividad del primer ministro, sin que a su vez éste pueda conocerlo con antelación de una forma exacta. Obviamente, la habilidad de los intervinientes para preguntar y responder se presupone. Los autores, de cualquier forma, ponen en duda la virtualidad de estos instrumentos parlamentarios. Así se explica que los parlamentarios más veteranos apenas pregunten y, en cambio, actúen más en labores gestoras ante los miembros del Gobierno. En este orden de cosas, resultan útiles la abun-

dante correspondencia, aunque no sea parlamentaria estrictamente, que mantienen los Comunes con sus electores. Bastante menor es la de los Lores, no vinculados a una circunscripción concreta.

La petición es un instrumento utilizado con cierta asiduidad, probablemente con una fe más débil que en los países latinos. Una petición, según los autores, apoyada en un buen aparato publicitario puede surtir efectos. Cuando menos permitirá expresar un derecho al pataleo, que puede revestir virtudes terapéuticas.

El debate de otras figuras de control se trata en el capítulo 9. Dentro del mismo se estudian los diversos tipos de mociones: sustantivas, *early day motions*, *adjournment motions*. Entre las primeras, brillan con luz propia en cada período de sesiones las proposiciones relativas al Presupuesto, que se tratan a lo largo de cuatro días y el debate sobre el discurso de la Corona, al que se dedican seis días. Se destaca el valor de estas iniciativas para la minoría desde el momento en que, frente al dominio del ritmo legislativo detentado por el Ejecutivo, la oposición puede elegir el terreno, a su conveniencia, en el que la discusión deba tener lugar. Los autores significan el alto nivel de los debates habidos en la Cámara de los Lores frente a los Comunes (pág. 214). No cabe duda que, pese a que no corren buenos tiempos, el debate en la actualidad resulta básico y se encuentra en la esencia misma del parlamentarismo. Basta para ello observar el origen y la semántica de este último término. Se trata de exponer un punto de vista para intentar trasladar una convicción a los demás. Otra cuestión es el éxito del mensaje emitido. La estricta disciplina del partido, al menos en Europa Occidental, limita de una forma muy importante el alcance de los discursos. No obstante, además de la finalidad apuntada, el debate puede servir para influir, al menos, en la adopción de decisiones; dar publicidad a determinadas posiciones; satisfacer a los electores; o expresar el apoyo a una causa concreta. De ahí la trascendencia para el Parlamento de posibilitar una estructura inteligente de las deliberaciones.

Como en cualquier Parlamento contemporáneo, el trabajo del Parlamento británico, en sus dos Cámaras, se desarrolla en Pleno y en Comisiones, las cuales se estudian en el capítulo 10. Reseñaremos algunas notas. Sus miembros son electos por la propia Cámara, no por los Grupos parlamentarios. Están dotadas de amplios poderes sobre «persons, papers and records», para desempeñar funciones investigadoras. Sus sesiones son normalmente públicas. No obstante, a veces, para facilitar la obtención de información se acude a sesiones no abiertas al público o incluso cabe que los intervinientes efectúen sus declaraciones «off the record». El número de las Comisiones no parece excesivo, en torno a la veintena de Comisiones, con un número reducido de miembros, once, aquellas que se dedican al seguimiento de la actividad de los departamentos ministeriales. Esta cifra permite un trabajo mucho más ágil, desde todos los puntos de vista, que las Comisiones cuyo número trata de reproducir, a toda costa, la composición de la Cámara.

La tendencia aislacionista británica —valga la redundancia— ha encontrado un importante obstáculo en la incorporación del país a la Comunidad Europea. A ello se dedica el Capítulo 11. El fenómeno, como ya se ha apuntado al principio, ha supuesto una transformación fundamental para la soberanía parlamentaria, omnipotente en el marco de una Constitución flexible. De cualquier forma, el Gobierno informa previamente a la Cámara del contenido del Consejo de Ministros de la Comunidad y da cuenta de sus resultados.

Finalmente, en el capítulo 12 se apuntan, recogiendo el sentimiento de un sector de la sociedad, algunas posibles reformas no sólo del Parlamento, sino del sistema político británico. En este orden de cosas, se señala la posibilidad de acudir con más frecuencia a una institución de democracia directa como es el referéndum. Igualmente se plantea la conveniencia de establecer una nueva declaración de derechos, lo cual se conecta con el impulso que cíclicamente recibe la idea de establecer una Constitución estricta y su correlato, el control de constitucionalidad, difuso o concentrado. Otra direc-

ción para la reforma estriba en la regionalización o Devolution of Power, en relación con Gales o Escocia. Cualquiera de estas opciones surge intermitentemente en la vida política del Reino Unido, sin que hasta el momento hayan cuajado. Desde la perspectiva estrictamente parlamentaria, la composición de la Cámara de los Lores se cuestiona con frecuencia, dado que se estima por muchos como no deseable el principio hereditario radicado en su base al borde del siglo XXI. Otros proponen la desaparición pura y simple de la Cámara por una amplia gama de razones (pág. 250). La reforma de la Cámara de los Comunes se basaría en la potenciación de sus Comisiones y el aumento de recursos, humanos y técnicos, para permitir el cumplimiento de sus funciones (pág. 256).

En 1867, el editor de la prestigiosa revista «The Economist», WALTER BAGEHOT, publicó una brillante e influyente obra «The English Constitution», en la cual se intentaba mostrar cómo funcionaba en la realidad la Constitución británica, esto es, sus instituciones. El propio autor reconocía, en el prólogo a la segunda edición (1872), la dificultad del empeño, pese a la aparente simplicidad, puesto que su objeto estaba en constante cambio. En este mismo sentido, la presente obra no pretende ser un tratado de carácter científico inmarcesible, sino dar a conocer, simple y detalladamente, el funcionamiento práctico del Parlamento británico, el cual, pese a los obstáculos existentes, comunes a otras instituciones similares, sigue siendo la clave de la legitimidad de un sistema político, ejemplar en muchos aspectos.