

PANORAMA CONSTITUCIONAL DEL REINO UNIDO.
JUNIO 2012(*)

ROBERT HAZELL

(Breve sinopsis y traducción: MARIA ROSA RIPOLLÉS SERRANO)

(*) Datos procedentes de "Monitor 51". Boletín de la Unidad de Constitución. Junio de 2012. Departamento de Ciencia política de la UCL (School of Public Policy de Londres). Director: Robert Hazell; Subdirectora: Meg Russell. Texto preparado y traducido por María Rosa Ripollés Serrano, con la colaboración administrativa de Antonio Fernández López.

En el discurso de la Reina pronunciado ante el Parlamento Británico el 9 de mayo de 2012, la reforma Constitucional fue uno de los elementos centrales de esta intervención incluyendo alrededor de una decena de materias constitucionales en el paquete de la reforma constitucional del Reino Unido. De entre las diferentes materias anunciadas por la Reina, destaca un proyecto de ley para modificar el Tribunal de Cuentas; un proyecto de ley para el registro individual de electores y la mejora de la administración electoral; la reforma de los tribunales y juzgados para incrementar su eficiencia, transparencia y la diversidad judicial; una normativa para reforzar el control de la seguridad y las agencias de inteligencia y la continuación del trabajo, con otros quince miembros de la Commonwealth, en la reforma de las normas relativas a la sucesión de la Corona; entre otras cuestiones.

Las primeras tres cuestiones, afirma R. Hazell, Director de la Unidad de Constitución de la Universidad Central de Londres, levantaron alguna controversia porque habrá resistencia al cierre del Tribunal de Cuentas que audita a las autoridades locales y al servicio de salud, y se cuestiona la adecuación de los controles de seguridad si el trabajo se lleva a cabo por firmas privadas de auditoría. El registro electoral individual de electores es también controvertido porque afecta a un amplio número de votantes que podrían salir de las listas electorales especialmente en las áreas urbanas más desfavorecidas.

La reforma judicial será debatida primero en la Cámara de los Lores donde ya ha sido presentado el proyecto de ley de delitos y tribunales.

La modificación de las reglas sucesorias mediante un proyecto de ley está a la espera de conocer lo que proceda de las negociaciones con las otras partes y el Reino Unido para plantear cambios en las reglas de sucesión a la Corona.

Otras materias que están también en el debate de la reforma Constitucional del Reino Unido y sobre las que el Gobierno ha presentado recientemente propuestas son: la legislación en materia de registro de *lobbistas*; la continuación de la reforma de la Cámara de los Lores y los privilegios parlamentarios.

El proyecto de ley de registro individual de electores se publicó en junio de 2011 y la comisión de reforma constitucional y política ha reconocido que, si bien es cierto que existe un consenso general en los principios de este proyecto, hay controversia sobre su implementación.

El Gobierno británico respondió a la Comisión en febrero, precisando los cambios respecto de la propuesta inicial en el sentido de que una base de datos debería asegurar una transición suave y la solicitud de voto se trasladaría de 2013 a 2014. El Gobierno permanece indeciso sobre la posibilidad de permitir a los votantes la transferencia al registro para votar y acerca de si el fracaso o fallo en registrarse debería ser considerado como un delito. El 1 de marzo, la Comisión electoral anunció que, a pesar de los resultados no conclusivos del proceso electoral, la base de datos tiene potencialidad. Así pues, según parece el proyecto de registro electoral y de administración electoral se llevará a cabo en los términos del proyecto establecido en la agenda del Gobierno.

El nuevo proyecto de ley de delitos y juzgados anunciado en el discurso de la Reina incorpora un relevante número de cambios en la forma en que los jueces son designados, siguiendo una consulta reciente del Ministerio de Justicia. Probablemente el cambio más controvertido se refiere a la diversidad en las designaciones;

concretamente el artículo 159 de la ley de igualdad de 2010 en su aplicación a las designaciones judiciales; en efecto, el citado artículo establece que si hay dos candidatos de igual mérito, debe ser aplicada una política de discriminación positiva; además, la previsión será aplicada a los jueces que trabajan a tiempo parcial en los tribunales superiores, tribunales de apelación y Tribunal Supremo. Estos cambios son impredecibles y habrá que ver los efectos que producen. Muchos jueces y tribunales están recelosos de lo que podría resultar del principio de designación basado exclusivamente en el mérito y están firmemente en la convicción de que es imposible que dos candidatos sean absolutamente iguales. Si esta opinión permanece en la cultura legal predominante ello podría dificultar la implantación del artículo 159. Por el contrario, muchos que confiaban en la aplicación de profundas medidas sobre diversidad discreparán de lo que se propone, como relativamente insulso.

Un asunto que no apareció en el discurso de la Reina pero que, sin duda, tiene gran relevancia en el panorama constitucional del Reino Unido y que adquirirá mayor protagonismo en los próximos meses, afirma Hazell, es la compleja y delicadísima cuestión sobre el referéndum relativo a la independencia de Escocia. Tanto el Gobierno del Reino Unido como el Gobierno escocés necesitarán negociar para establecer en qué términos se plantea este referéndum, cómo autorizarlo, su calendario, su supervisión, los términos de la pregunta y si incluirá una segunda cuestión sobre más autonomía o máxima autonomía. Los dos gobiernos parecieron cerrar el acuerdo sobre cómo autorizar el referéndum. Para despejar cualquier duda sobre la validez del referéndum, el Gobierno del Reino Unido ha ofrecido adoptar una orden conforme al artículo 30 de la Ley de Devolución de poderes a Escocia, autorizando al Parlamento escocés a legislar sobre la votación de la INDEPENDENCIA. El Gobierno escocés apoya este acercamiento; el proyecto de orden debería ser acordado por ambos gobiernos y ambos parlamentos; el asunto delicado podría producirse, señala el "Monitor", si el Gobierno o el Parlamento del Reino Unido buscan imponer las condiciones para su aprobación.

La segunda cuestión en relación con esta materia es el también delicado asunto de la pregunta o preguntas del referéndum. En relación con ello, el Gobierno británico sostiene que debería ser una sola pregunta. El Gobierno escocés se ha manifestado a favor de incluir una segunda cuestión; mientras que, a todo esto, las encuestas sugieren que hay un apoyo mayor en Escocia para la ampliación de la autonomía escocesa que a favor de la independencia. Ahora bien, entre las dificultades, una de las mayores es la complejidad de refrendos multi-opciones que elevan el riesgo complicando el debate y confundiendo a los votantes; una segunda es la complejidad de contabilizar los resultados de un referéndum a tres bandas; la tercera es el incierto límite entre más autonomía o máxima autonomía que permanece en un ámbito indefinido; la cuarta es que una mayor autonomía depende del Gobierno del Reino Unido.

Incluso con una sola pregunta, tal y como afirman los analistas británicos, incluyendo a Hazell cuya opinión se resume en este comentario: “podría ser difícil alcanzar acuerdos”. El Partido Nacionalista Escocés propuso la pregunta “¿Está usted de acuerdo con que Escocia llegara a ser un país independiente?”, pregunta que parece simple y enfática pero que ha sido objeto de críticas en dos planos: primero porque la propia pregunta parece que invita al acuerdo, y segundo porque algunos votantes pueden confundir “independencia” con un mayor grado de “autonomía”. Por estas razones desde la posición británica se ha dicho que la pregunta debería contener la específica referencia a “¿Está usted de acuerdo con que Escocia se transforme en un Estado soberano separado del Reino Unido?” Esta última pregunta no agrada al Partido Nacionalistas Escocés, que sabe que cuando en las encuestas se usa la palabra “separado”, el apoyo a la independencia se reduce.

Si la Comisión electoral se encarga del referéndum -precisa Hazell-, habrá un asesoramiento transparente e imparcial sobre la pregunta. Inicialmente, el Gobierno escocés quería su propia comisión de referéndum de Escocia, pero en estos momentos parece estar de

acuerdo con que la Comisión electoral del Reino Unido sea el órgano supervisor. Ellos no están obligados a seguir el asesoramiento de la Comisión electoral pero el Gobierno del Reino Unido podría insistir en que lo hagan como condición para su apoyo.

El Gobierno británico podría también haber sido sondeado para dar su apoyo condicional a un calendario rápido, sin embargo, se abre paso la idea de que el referéndum tendrá lugar en otoño de 2014. En consecuencia es de prever que para diciembre de 2012 o algo después se adopte la Orden en los términos del art. 30 de la Ley de Devolución a Escocia, autorizando al Parlamento Escocés a legislar en relación con el referéndum, lo que permitiría casi un año para la campaña del referéndum en 2014. La campaña del “sí” se lanzaría el 25 de mayo y la campaña del “no”, poco después.

En cuanto al asunto mencionado más arriba, relativo a la normativa reguladora del registro de los lobbies, en enero, el Gobierno comenzó las consultas referentes a la presentación de una normativa de registro de “lobbistas”, asunto que forma parte del programa de gobierno de coalición en lo referente a mejorar la transparencia; ello supondría requerir a las compañías de lobbies registrar los detalles de sus empleados, así como informar de cualquier antecedente ministerial o funcional y su lista de clientes. Sobre este asunto existen dudas pues, tal y como se plantea, quedarían fuera importantes lobbistas actuales; de hecho, varios medios de comunicación han manifestado una generalizada desaprobación y en el propio Parlamento se han presentado numerosas propuestas a la Comisión de Reforma Política y Constitucional responsable del escrutinio pre-legislativo. La Comisión llevó a cabo su reunión final el 17 de mayo con comparencias de Diputados y del Ministro para la Reforma Política y Constitucional y seguidamente elaborará un escrutinio pre-legislativo mediante la adopción de un libro blanco al que seguirá el proyecto de ley.

En cuanto a las *reformas en la Cámara de los Lores*, como dice Hazell, desde enero de 2012 ha habido dos circunstancias relacionadas

con este asunto: la publicación en abril del informe de la Comisión conjunta sobre el anteproyecto del Gobierno, y el anuncio en mayo del proyecto en el discurso de la Reina antes citado. En la Comisión Conjunta resultaba difícil llegar a acuerdos porque de sus 26 miembros equitativamente repartidos entre parlamentarios de ambas Cámaras, y representando a los principales Grupos Parlamentarios, muchas de las conclusiones sólo fueron adoptadas por mayoría de sus miembros y un grupo de doce de ellos hicieron público un “*voto particular*” en el que expresaban su disenso con muchos de los más relevantes asuntos.

Los puntos de acuerdo y desacuerdo nos proporcionan pistas acerca de donde estarían los “asuntos calientes” en el supuesto de que el Gobierno siga adelante y presente un Proyecto de Ley. Así: la Comisión Conjunta manifestó que parecía obvio que una Cámara Alta completamente o mayoritariamente elegida trataría de usar sus poderes de forma más asertiva hasta un punto difícil de predecir. La Comisión concluía que la cláusula dos del Proyecto de Ley de Reforma de la Cámara de los Lores, que afirma que la relación entre las dos Cámaras no cambiará después de la reforma, por sí misma, “no es capaz de preservar la primacía de la Cámara de los Comunes”; consecuentemente, afirmaba la Comisión Conjunta, “el incremento de competencias de una Cámara Alta reformada afectará al balance de poder entre las dos Cámaras en favor de la Cámara de los Lores”; adicionalmente la Comisión concluía “que algunos miembros electivos buscarán abrirse camino en su nuevo papel en las circunscripciones”, siendo difícil ver cómo esto puede ser desarrollado. Esta clase de conclusiones alarmaron a los Miembros. La Comisión Conjunta también acordó que la Cámara reformada debería tener 450 miembros en vez de la propuesta gubernamental de 300. Por fin el 3 de septiembre de 2012 el Viceprimer Ministro Nick Gigg anunció la retirada del Proyecto de Ley.

Hubo también otros puntos de desacuerdo, y así los miembros de la Comisión Conjunta estaban divididos sobre una Cámara elegida,

parcialmente elegida, o de designación; hubo también desacuerdos en lo relativo a la propuesta de duración de la Legislatura para la Cámara Alta especulándose con una duración de 15 años, sobre la no renovación, las indemnizaciones a los Miembros, la presencia de obispos, y la necesidad de un referéndum para la reforma; un grupo de miembros de la Comisión Conjunta presentaron un voto particular cuya conclusión era que: “el mantenimiento de la primacía de la Cámara de los Comunes y la propuesta del Gobierno para que la Cámara de los Lores sea elegida, son básicamente incompatibles, la continuidad de la primacía de la Cámara de los Comunes requiere una Cámara Alta de Designación”.

En cuanto a los planteamientos necesarios para sacar adelante esta reforma, puntualiza Hazell, si bien los laboristas suspiran por enmendar el proyecto a favor de una Cámara totalmente electiva, de acuerdo con su programa, muchos conservadores podrían unirse a esta propuesta con la finalidad de hundir la propuesta del Gobierno, mientras que muchos liberal-demócratas apoyarían el cambio en principio.

Desde este planteamiento se abre paso otro posible camino que sería negociar una reforma de mínimos. Teniendo en cuenta este propósito, algunos escépticos vieron en el discurso de la Reina cierta orientación en tal sentido, puesto que en dicho discurso se hablaba de “reformular la composición de los Lores”, sin mencionar la elección.

Ha habido algunas otras reformas parlamentarias como las siguientes: el informe para incrementar los poderes y la efectividad de las Comisiones de Investigación. Por otra parte, se ha estudiado, asimismo una afectación del clásico privilegio financiero, en el siguiente sentido: a raíz del procedimiento parlamentario en relación con el proyecto de reforma del Estado de Bienestar, a principios del año, el Gobierno fue objeto de críticas por su uso del denominado “privilegio financiero” en relación con las enmiendas incorporadas en la Cá-

mara de los Lores; como es conocido, según este privilegio, cuando la Cámara de los Comunes rechaza una enmienda de la Cámara de los Lores que tendría implicaciones financieras, los Lores, por convención constitucional no insistirán en la enmienda aunque pueden presentar otra enmienda que no tenga la misma circunstancia; pues bien, durante el procedimiento legislativo en la Cámara de los Lores, el Gobierno sufrió algunas derrotas; el caso es que en los Comunes el Gobierno rechazó todos los cambios basándose en el privilegio financiero; como es sabido, es el Letrado experto en la Legislación quien, actuando bajo la autoridad del Presidente, decide si una enmienda tiene implicaciones o no financieras; sin embargo los Comunes pueden renunciar a su privilegio y de hecho lo hacen con frecuencia, por ejemplo cuando las enmiendas del Gobierno se incorporan en la Cámara de los Lores; No obstante, ahora, cuando los Lores se resisten a los cortes del Gobierno, esto podría ser usado más frecuentemente como un mecanismo de defensa y si los Lores insisten en ello, la convención podría venirse abajo con implicaciones para las futuras relaciones entre las dos Cámaras.

Como parte de la revisión de los privilegios parlamentarios, el Gobierno británico publicó el 26 de abril de 2012 un libro verde en el que se abordaba la inviolabilidad y otros privilegios parlamentarios; en dicho libro verde, el Gobierno expresaba que no tiene intención de modificar el privilegio parlamentario en relación a los casos civiles, pero que consultará si la protección de la inviolabilidad en el Parlamento debería ser inaplicada en casos penales relativos a Parlamentarios. El libro verde también trata sobre posibles cambios en otros privilegios, incluyendo procedimientos parlamentarios, la inmunidad de los Parlamentarios en materias civiles, y el privilegio de los Parlamentarios de no ser compelidos a comparecer en los Tribunales como testigos.