

# LA DEMOCRACIA PARLAMENTARIA BRITANICA Y EL PRINCIPIO BICAMERAL: LA REFORMA DE LA CAMARA DE LOS LORES

JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ (\*)

SUMARIO: 1. NOTA INTRODUCTORIA: DE LA TRANSUSTANCIACIÓN DEL BICAMERALISMO EN LOS ESTADOS UNITARIOS.-2. LA RECEPCIÓN EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS CONTINENTALES DEL MODELO BICAMERAL BRITÁNICO.-3. LA REDUCCIÓN DEL VETO TEMPORAL DE LOS LORES: LA DESAPARICIÓN DEL BICAMERALISMO INTEGRAL.-4. EL SISTEMA DE COMPOSICIÓN Y EL *SELF-RESTRAINT*.-5. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA ABOLICIÓN. PROPUESTAS DE REFORMA EN LA COMPOSICIÓN *SUB SPECIE LEGIS*.-6. LA NUEVA FUNCIONALIDAD DE UNA SEGUNDA CÁMARA.-7. LOS INTENTOS DE REFORMA FRUSTRADOS Y EL RIESGO DE BLOQUEO INSTITUCIONAL.-8. LA POTENCIACIÓN DE LAS FUNCIONES DE CONTROL.-9. BALANCE DE LA CÁMARA COMO CUERPO CO-LEGISLADOR. HACIA UNA FUTURA CÁMARA DE CONTROL.

---

(\*) Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén.

1. NOTA INTRODUCTORIA. DE LA TRANSUSTANCIACIÓN DEL  
BICAMERALISMO EN LOS ESTADOS UNITARIOS

El bicameralismo como instituto de Derecho Público ha experimentado una incuestionable evolución en su papel dentro del conjunto de los regímenes políticos y evidentemente en sus fines, tal como ha sucedido con otras instituciones jurídico-públicas, especialmente las que definían la forma de Estado y, por consiguiente, el sistema político de gobierno. Tal ha sido el caso de la Monarquía, tan conectada, por otra parte, con el nacimiento de la institución parlamentaria dentro del proceso de limitación del poder al Monarca.

El proceso evolutivo a que nos referimos supone dejar de desempeñar los roles asignados por determinados sistemas políticos a las Segundas Cámaras y sustituirlos por otros que fueran expresión de la vigencia de innovadores principios inspiradores de nuevos modelos de sociedad y, por ende, de regímenes políticos evolucionados. El esfuerzo por adaptar la institución del bicameralismo a figuras hoy conceptualmente básicas para toda la Ciencia y Teoría constitucional actuales, muestra senderos a veces tortuosos dentro del constitucionalismo, pudiendo comprobarse la vigencia o no de tales principios en los propios textos constitucionales. Así, conceptos como la separación de poderes, la representación parlamentaria, el principio democrático (singularmente en su vertiente electoral), la fun-

ción de control del Parlamento, por nombrar algunos, constituyen los pilares básicos del entramado institucional en la mayoría de Constituciones de nuestro tiempo (1).

Paralelamente, a medida que era necesario adaptar la estructura bicameral (o unicameral) a los dictados políticos y sociales, en el debate de las ideas y los conceptos se han producido reformulaciones, replanteamientos y redefiniciones inevitables en la medida en que han sido también síntoma de cambios sociales y políticos. El propio concepto de Estado, la razón de ser actual del parlamentarismo, han sido sin duda puestos en crisis en el seno de las sociedades de finales del siglo xx, en las que no se puede negar la fuerza de los condicionamientos surgidos del fenómeno del pluripartidismo político y de la preponderancia de los Ejecutivos y sus Administraciones en detrimento de instituciones representativas que, como consecuencia de tal carácter, tienen una composición «ex definitione» aglutinadora de un arco iris de distintas sensibilidades, cada una controlada por las otras (2).

Sin necesidad de esbozar aquí todos los pasos históricos que han determinado la situación actual, sí es conveniente a nuestros propósitos delimitar la caracterización que de las segundas Cámaras se ha hecho en los sistemas políticos en cada momento según predominara una determinada visión del parlamentarismo. Para ello es necesario localizar en la corriente del liberalismo político la primera doctrina asentada sobre la funcionalidad del bicameralismo. A tal efecto, el liberalismo pondrá en la existencia de la Segunda Cámara el distintivo más claro de una derechización parlamentaria, cuya rigidez privilegia un estatus

---

(1) De hecho se suele localizar el fundamento del bicameralismo en los conceptos de la representación y la separación de poderes. V. J. M. SERRANO ALBERCA, «El Senado» en VV.AA. *Las Cortes Generales*, vol. I, IEF, Madrid, 1987, pág. 123.

(2) Sobre la crisis del concepto de Estado y su evolución, v. G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, «Consideraciones sobre el significado y el valor del Estado», *Sistema*, núm. 38-39.

que es políticamente necesario mantener si se quiere gobernar. Consecuentemente, una sociedad no igualitaria proyectaba sus desigualdades sobre la institución parlamentaria con una Segunda Cámara expresiva de sectores sociales con peso político específico suficiente para influir en la orientación del Poder Legislativo mediante su control. La necesidad política, pues, de tener en cuenta el apoyo de, primero de la aristocracia, después de la burguesía (controlando a la Asamblea popular), y no la abstracta teoría de funcionalizar la dualidad de Cámaras atendiendo a criterios jurídico-rationales, fue la causa determinante del bicameralismo desde el punto de vista político en los primeros albores del parlamentarismo (3).

A partir de ahí, a medida que se extiende el sufragio universal a las capas populares, la tendencia mostrada por toda institución a sobrevivir a aquel sistema político que la crea, subvierte la primera y más elemental *ratio* del bicameralismo y la reemplaza por otra más acorde con la racionalización del sistema institucional, cual es el nivelar su legitimidad a la de la Cámara popular, para ejercer de complemento en su actuación, configurándose así la dualidad de Cámaras como una estructura de apoyo dirigida a racionalizar y controlar con resortes más democráticos el poder.

De este modo, en los Estados unitarios del continente europeo la llegada del bicameralismo no era otra cosa que la aplicación importada de los esquemas del parlamentarismo inglés, en el que la Cámara de los Lores, de composición aristocrática y hereditaria desde siglos había compartido el poder legislativo junto con la Cámara popular. Sin embargo, es necesaria hacer una precisión. En su origen el bicameralismo inglés en absoluto responde a la funcionalidad institucional que posteriormente adopta en el Continente europeo, sino que el fundamento político de la segunda Cámara inglesa se sitúa en la

---

(3) V. M. DUVERGER, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, 1982, pág. 134.

necesidad de encontrar una fórmula de elaboración de las leyes que permita articular la representación de la nación entera (4).

Posteriormente, la aparición de la obra de Montesquieu en 1748, *De l'Esprit des lois*, de influencia decisiva en la política continental, pone de moda el sistema bicameral inglés. El sentido de las palabras de Montesquieu en el famoso Capítulo de su obra relativo a la Constitución es revelador:

«Voici donc la constitution fondamentale du gouvernement dont nous parlons. Le corps législatif y étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher. Toutes les deux seront liées par la puissance exécutive, qui le sera elle-même par la législative. Ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction. Mais comme, par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert» (5).

Precisamente a Montesquieu se debe el tributo de haber aplicado los esquemas de la división de poderes ya presente en Locke (6), cuyas últimas consecuencias condujeron a la dualidad de Cámaras en aplicación de un pretendido principio de control intraorgánico en el seno de la institución parlamentaria (7). Sin embargo, en ese momento se produce lo que podríamos llamar una trasposición o confusión conceptual, puesto que Montesquieu quiere ver en la Cámara de Pares inglesa el encadenamiento mutuo de ambas Cámaras que evita la tiranía. Es a partir de aquí desde donde Montesquieu aplica también sus ideas sobre la división del poder al Parlamento, creyendo encontrar en el ejemplo inglés el paradigma de su teoría.

---

(4) D. SEVILLA ANDRÉS, «El bicameralismo», *RGD*, tomo V, Valencia, 1949, págs. 201 y 202.

(5) *De l'Esprit des Lois*, 1748, Chapitre VI, Livre XI.

(6) *Deux essais sur le pouvoir civil*, 1690.

(7) La expresión de control intraórgano o intraorgánico es empleada por LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, 2.<sup>a</sup> ed., 3.<sup>a</sup> reimp., Barcelona, 1983, pág. 246 y sigs.

Ahora bien, Bagehot, uno de los introductores del conocimiento del sistema de su país en el Continente, ya desmiente la absoluta correspondencia de la dualidad del Parlamento inglés con los planteamientos del pensador francés. Para Bagehot (8), se puede constatar históricamente una tendencia hacia la desaparición de la Cámara Alta, dentro de la ya tradicional posición de inferioridad respecto de la Cámara Baja, una vez individualizado el fundamento constitucional de la existencia de dos Cámaras en la aspiración de una representación nacional, esto es, completa y perfecta en relación a todas las formaciones sociales.

Son orígenes distintos, por tanto, los que se dan en el caso del bicameralismo británico y el que puede encontrarse en el de los países del continente. De esta forma, junto con el caso inglés pueden señalarse los de Hungría y Suecia, que constituyen países de *bicameralismo originario*, es decir, obtenido a resultas de la evolución histórica interna (9). Otro grupo de Estados llegaron hasta el bicameralismo por la vía del federalismo, con presencia destacada de los EEUU, ya que en Europa la división del Poder Legislativo en los Estados federales comenzará con debilidad y sólo más tarde acabará imponiéndose. Por último, una tercera vía para establecer la dualidad de Cámaras fue la implacable imitación del modelo británico, eso sí, con el escudo ideológico de Montesquieu. En este grupo habrá que incluir, entre otros, a Francia y a España.

## 2. LA RECEPCIÓN EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS CONTINENTALES DEL MODELO BICAMERAL BRITÁNICO

No obstante, las variables aplicadas a las sucesivas reformas actuadas sobre la Cámara Alta en la Historia del constituciona-

---

(8) W. BAGEHOT, *English Constitution*, pág. 84 y sigs. Fontana Press, London, 1993.

(9) D. SEVILLA ANDRÉS, *cit.*, pág. 202.

lismo dentro de los Estados unitarios delimitan bien que la funcionalidad de una Segunda Cámara no se agota en este control intraorgánico limitativo del poder de la Cámara popular, sino que alcanza a la misma definición de todos los sistemas de gobierno que han contado con la presencia de una estructura parlamentaria bicameral (10). En otras palabras, la dualidad de Cámaras ha servido para confirmar y plasmar las convicciones políticas de aquellos sistemas que la han puesto en juego y, de esta manera, a convicciones republicanas corresponde si no un Parlamento unicameral, una Cámara Alta débil o, en todo caso, parificada en cuanto a legitimidad democrática con la Cámara popular; a períodos monárquicos o asimilados, se hacía coincidir con una Segunda Cámara de apoyo al Ejecutivo que además incorpora elementos de cuerpos intermedios en su composición, configurándose en estos casos un *bicameralismo diferenciado* en lo funcional, por contraposición al *bicameralismo paritario* en las épocas de predominio de la Asamblea o Cámara popular. Esta instrumentalización del bicameralismo trae como consecuencia un efecto, bien conocido de los estudiosos del constitucionalismo: la funcionalidad de la estructura bicameral como portadora de determinados valores, en concreto, la utilización de una Segunda Cámara como estructura de apoyo al Gobierno (11).

Así, el prototipo que será tenido en cuenta en un principio es aquel del régimen constitucional inglés (12). Pero a raíz de la sucesiva extensión del sufragio universal, el bicameralismo tipo de la Cámara de los Lores hizo entrar en crisis su sentido y función, abriéndose así la conocida crisis del bicameralismo.

---

(10) Según CHUECA, «el bicameralismo debe ser considerado, por tanto, no como una mera división del poder legislativo (...) sino como una estructura compleja que por responder a peticiones políticas de principio condicionan y modifican fuertemente el edificio constitucional en su conjunto». V. RICARDO L. CHUECA RODRÍGUEZ, «Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución Española», *REDC*, núm. 10, 1984, pág. 65.

(11) J. M. SERRANO ALBERCA, *cit.*, pág. 126.

(12) K. LOEWENSTEIN, *cit.*, pág. 246.

A pesar de ello, se ha relativizado en gran medida la supuesta crisis de la estructura bicameral en la actualidad. Las razones que atestiguan esta afirmación se encuentran, por un lado, en la pervivencia de numerosos Estados cuyos Parlamentos son estructurados conforme al principio bicameral (13). Por otro lado, un proceso caracterizado por algunos autores como *aggiornamento* (14) de las Segundas Cámaras y que por otros ha sido conceptualizado como *novación* (15), ha permitido a la Cámara Alta sobrevivir alterando los valores que representaba en el sistema político mediante: primero, la democratización en su composición, y segundo, a través de la asunción de funciones de carácter integrador y complementario respecto a la primera Cámara. Consecuencia de esta mutación experimentada ha sido el abandono del modelo de la Cámara de los Lores. El argumento de mayor peso ha sido sin duda las deficiencias que desde el punto de vista democrático pueden constatarse en el caso inglés. La ingeniería constitucional ha puesto sus miras desde entonces en el Senado de los EEUU de América, donde el Senado, además del prestigio bien ganado, goza de una posición preeminente (16). No hay que olvidar, sin embargo, que el Senado estadounidense nace en 1787 como Cámara de representación de los estados que componen la Federación.

Así que, sin duda la progresiva democratización a la que, posterior a la de la Cámara popular, se ve sometida la Cámara Alta, traerá como resultado el alejamiento de los postulados del bicameralismo inglés. Correlativamente a este aumento de la

---

(13) No es el criterio estrictamente numérico de Estados que cuentan en su estructura constitucional con dos Cámaras el que relativiza la pretendida crisis del bicameralismo, sino el número de éstos que tienen importancia política o territorial grande.

(14) V. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B., «El Senado en el Sistema Constitucional Español: Realidades y perspectivas», *RCG*, núm. 2, 1984, pág. 109.

(15) Y. WEBER, «La crise du bicameralisme», *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, mayo-junio 1972, núm. 3, pág. 598.

(16) GARCÍA ESCUDERO, P. y PENDÁS GARCÍA, B., *cit.*, pág. 109.



extracción democrática de sus componentes, la dualidad de Cámaras dará paso, una vez que ambas gozan de similar legitimidad, a un debilitamiento de las funciones de la Segunda Cámara, atada por la duplicación mecánica de mayorías, que no permiten el control intraorgánico (17).

### 3. LA REDUCCIÓN DEL VETO TEMPORAL DE LOS LORES: LA DESAPARICIÓN DEL BICAMERALISMO INTEGRAL

Sin embargo, se ha sustraído a esta evolución la propia Cámara de los Lores, que, con modificaciones que no han llegado a convertir la composición de esta Cámara en electiva, ha conseguido incluso aquello que parecía más difícil después de la corriente democratizadora que se ha instalado en sus homólogos de otros Estados: reforzar los fundamentos en favor de la estructura bicameral. A esta aparente contradictoria tendencia ha contribuido de modo decisivo la libertad de ataduras partidistas de los representantes de este Cuerpo colegislador quienes, con un trabajo de alto nivel político y, sobre todo, técnico, han ganado una legitimidad institucional difícilmente contestable (18). Es cierto que todavía continúan voces que propugnan la abolición de esta Cámara, pero han descendido en su número y en su fuerza (19). No obstante, los fundamentos constitucionales del bicameralismo británico muestran una clara tendencia a la institucionalización de una derecha parlamentaria, algo que, fuera de los Estados federales, constituye una constante del pensamiento liberal plasmada nítidamente en todos los regímenes constitucionales no federales. Además, este bicameralismo conservador, persistente en el parlamentarismo decimonónico, ha venido a ser la otra cara de la moneda en la

---

(17) K. LOEWENSTEIN, *cit.*, pág. 248.

(18) HAURIU, A., GICQUEL, J., GÉLARD, P., *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*, Ed. Ariel, 2.<sup>a</sup> ed., Barcelona, 1980, pág. 445 y sigs.

(19) FRIEDRICH, CARL J., «Gobierno constitucional y Democracia», Madrid, 1975, pág. 105.

existencia de la dualidad del Parlamento, de modo que la elección bicameral en Estados unitarios ha estado siempre ligada a esta idea de una derecha parlamentaria, mientras que en los Estados federales ha constituido la garantía de la participación de los estados integrantes de la Federación. Fuera de ambas caras de la moneda, simplemente no existe bicameralismo.

Ahora bien, el caso británico presenta tal particularismo, marcado –bien es cierto– por la tradición constitucional anglosajona, que hacen único el sistema institucional al otro lado del Canal de la Mancha. Para ser más exactos, la idea más valorada de la historia constitucional británica ha sido el mantenimiento y la pervivencia de las instituciones, dentro de la nebulosa que el tradicionalismo ha tejido, adaptando su funcionalidad en cada momento. De este modo, formalmente la Cámara de los Lores es la misma Cámara que ya existía durante toda la Edad Media. A pesar de esta casi inconcebible e incluso indefendible subsistencia (20) de una institución que ha debido soportar los cambios sociales y políticos más variados, su mejor garantía, la misma que ha asombrado a constitucionalistas de todos los tiempos y de todo signo, ha sido la estabilidad del régimen político inglés.

A este respecto, Duverger sostiene que todas las Segundas Cámaras que se justifican con el argumento técnico de Cámara de reflexión, no deben tener otra autoridad que la de su peso moral y, en consecuencia, no entorpecedor de la voluntad de las Cámaras populares. Este es el sentido que encuentra Duverger a la utilidad de la Cámara de los Lores e incluso a la evolución más reciente del Senado francés (21).

---

(20) JEAN LAPORTE, «Grande Bretagne-La Chambre des Lords» en J. MASTIAS y GRANGE, *Les Secondes Chambres du Parlement en Europe Occidentale*, Paris, Económica, 1987, pág. 288.

(21) DUVERGER, M., *op. cit.*, pág. 136.

La «perplejidad» del sistema británico no se agota solamente en la existencia rediviva de la Cámara Alta, sino en que, dentro del sistema parlamentario de gobierno, con pluralismo político bipolar, la funcionalidad de aseguramiento de una derecha parlamentaria en la Segunda Cámara conduce a un *bicameralismo integral*, que frecuentemente ha puesto al Poder Legislativo y aún al Ejecutivo al borde de la parálisis, debido al bloqueo a que se ha visto sometida la Cámara de los Comunes por parte de la Cámara conservadora, casi exclusivamente en las legislaturas de Gobierno laborista. Tal ha sido la práctica de los Lores en tiempos de Gobiernos laboristas, que, para asegurar las votaciones contra medidas del programa del Gobierno, acuden a la sesión de votación en las Cámaras los «Backwoodsmen», es decir, aquellos Lores que nunca toman parte en los trabajos legislativos a lo largo de la Legislatura, y que solamente aparecen para evidenciar la oposición *tory* de la Cámara al proyecto sometido a aprobación (22). Sólo en aquellas legislaturas de signo *tory*, puede hablarse de un *bicameralismo limitado*, por la afinidad política de los componentes de ambas Cámaras, que hacen funcionar el Parlamento como si contara con una sola Cámara. Como puede notarse, la existencia de la Cámara de los Lores, de composición exclusivamente conservadora, sobre todo hasta 1958, combinada con el sistema dual de partidos británico, ha conducido a Jacques Cadart a catalogar con notable acierto este sistema bicameral que muta sus funciones según el signo político del Gobierno como de *bicameralismo múltiple* (23).

Si bien la Ley Parlamentaria de 1911 introdujo reformas disminuyendo las prerrogativas de los Lores, con el propósito

---

(22) Así ocurrió en 1971 cuando la Cámara Alta aprobó por 451 votos contra 58 la entrada de Gran Bretaña en el Mercado Común. V. BOUVIER VINCENT, «L'Avenir de la Chambre des Lords», *Revue Internationale de Droit Comparé*, núm. 7-9, pág. 514.

(23) JACQUES CADART, «Le Parlement Act de 1949 et la consolidation du bicaméralisme limité en Grande-Bretagne», *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*, tomo LXVIII, Paris, 1952, pág. 699.

final de conferir una base popular a la Segunda Cámara, posteriormente, aun con el gobierno del Partido Laborista, principal impulsor de las reformas, no se ha conseguido una composición de esta naturaleza. Para explicar este hecho se pueden aportar dos razonamientos: uno, que la mentalidad de las posteriores reformas ha sido la de hacer de la Cámara de los Lores un cuerpo útil, más que la firme intención de abolirla. Un segundo argumento que puede explicar la pervivencia de la Cámara en estas condiciones es la falta de consenso en el marco de negociaciones para la reforma sobre lo que debieran ser las funciones de los Lores (24). Esta ha sido la tónica desde el Acta Parlamentaria de 1949, la Ley sobre Pares Vitalicios de 1958 (25) y el Acta sobre Pares de 1963. Si la Ley de 1949 hacía que el retraso que produce el veto de la Segunda Cámara en la aprobación de un proyecto de ley fuera sólo de un año, la Ley de 1958 otorgaba a la Corona la facultad de conceder el título de Lord a cualquier ciudadano por reconocimiento de sus servicios. Complementariamente, la Ley de 1963 posibilitaba la renuncia de los llamados pares hereditarios a cambio de la eliminación de su inelegibilidad en la Cámara de los Comunes, de mayor importancia política que la Segunda. Mediante esta vía se prevía la incorporación en el futuro de las «más jóvenes e inteligentes Pairías hereditarias» a la Cámaras de los Comunes (26).

De hecho, hasta la llegada al poder de los laboristas en 1909, la Cámara de los Lores había desempeñado un *bicamera-*

---

(24) CARL J. FRIEDRICH, *cit.*, pág. 107.

(25) En esta fecha se extiende el derecho a formar parte de la Cámara de los Lores a las mujeres (30 de abril de 1958).

(26) Es imposible evaluar el alcance de las renunciaciones sustentadas en el Acta de 1963, pero sí es posible mencionar algunos ejemplos que otorgaron una notable relevancia a la declinación de aceptación de una Pairía, entre los que destacan los casos de Winston Churchill, Harold Macmillan, G. B. Shaw o R. H. Tawney. V. JANET P. MORGAN, *The House of Lords and the Labour Government 1964-1970*, Oxford, 1985, pág. 22.

*lismo técnico* (27). La previsible situación de bloqueo de los proyectos del nuevo gobierno hicieron pensar rápidamente en una reforma que limitara su poder. Este intento de reducción del protagonismo legislativo de la Cámara encontrará expresión en la *Parliament Act* de 1911, que acomete la primera de las importantes reformas actuadas en orden a democratizar el Parlamento bicameral británico. Sin embargo, tras esta reforma, como veremos, los poderes de la Cámara Alta son todavía considerables. Ahora bien, el uso de estos poderes ha sido mínimo y, en cierta medida responsable, desde la aplicación de la *Parliament Act* de 1911. Así sólo en 1949 y en 1976, se ha llegado a hacer uso de todos los poderes después de 1911. La necesidad de evitar el riesgo de no envolver al Parlamento en una crisis constitucional había marcado hasta 1949 la actitud de los Lores cuando el Gobierno era de signo laborista. Lo mismo se puede decir de la legislación delegada (28): pocas *Orders* han sufrido la oposición de la Cámara de los Lores. Sólo la *Parliament Bill* de 1947 fue aprobada con la constante oposición de los Lores y en la única ocasión en que los Lores desde la Segunda Guerra Mundial se han opuesto a una disposición de legislación delegada, no lo han vuelto a repetir cuando otra de similares características era propuesta con poste-

---

(27) Para una evolución de la Cámara de los Lores hasta nuestros días, V. el trabajo de JEAN LAPORTE, *cit.*, pág. 258 y sigs.

(28) El Ejecutivo no dispone de una potestad reglamentaria autónoma, sino que precisa en cada caso particular de una ley de habilitación (*Enabling Act*), conteniendo los principios generales rectores de su aplicación junto con la habilitación a la Corona (Ejecutivo) de los instrumentos necesarios para su puesta en práctica. Además del control a priori de la habilitación por el Parlamento, la propia ley de habilitación debe escoger entre estas dos formas de control a posteriori:

- la *affirmative resolution*: los reglamentos no adquieren fuerza de ley hasta ser aprobados por las dos Cámaras;
- la *negative resolution*: los reglamentos adquieren fuerza de ley, pero con la reserva de anulación por cualquiera de las dos Cámaras en un período de cuarenta días.

V. J. E. KERSELL, *Parliamentary supervision of delegated legislation*, Londres, Stevens & Sons, 1960.

rioridad. La razón está en que la Cámara Alta consciente de su papel residual no puede rivalizar con la Cámara de los Comunes sin originar una crisis constitucional. No obstante, la simple posibilidad de que la Cámara Alta utilice sus poderes formales se convierte en un factor de carácter político que todo Gobierno no-conservador debe reconocer, sobre todo después del tercer año en el Gobierno (antes de las elecciones), lo cual tiende a minar la efectividad del voto del electorado.

La *Parliament Act* de 1911 incide en la tramitación parlamentaria de dos categorías de normas: los *Money Bills* y, por otro lado, los proyectos ordinarios (*Provisional Orders* y los *Private Bills*). Para los primeros, la supremacía de la Cámara de los Comunes será ahora absoluta, puesto que pueden promulgarse aquellos proyectos financieros adoptados por la Cámara Baja un mes después de su transmisión a la Cámara de los Lores, cualquiera que sea la actitud de ésta. Será irrelevante si los Lores rechazan, enmiendan o no examinan el proyecto. La única condición que impone la *Parliament Act* es que el proyecto ha de ser transmitido a los Lores al menos un mes antes del fin de la sesión (en que se divide la legislatura). El *Speaker* de la Cámara de los Comunes es la autoridad que decide, sin recurso, la calificación de un proyecto como financiero en el momento de transmitirlo a la Cámara Alta (29). En cambio, por expreso

---

(29) Tan importante poder del *Speaker* no va acompañado de ningún procedimiento que pueda cuestionar la legalidad de su actuación en esta materia. Únicamente, pues, cabría exigirle responsabilidad a través del *impeachment*, lo cual no deja de plantear complicaciones, puesto que el *Select Committee* (Comisión Parlamentaria) sobre Privilegios Parlamentarios ha recomendado la abolición de tal procedimiento de control en este punto de calificación del Proyecto legislativo. Alguna propuesta se ha formulado en el sentido de establecer una competencia judicial para el examen del *certificate* que presenta el *Speaker*, o bien conceder el control a un *Joint Committee* (Comisión mixta) aunque fuera con carácter preventivo y, por tanto, consultivo y aquí sí que existe una previsión legal al respecto, puesto que la Ley de 1958 contempla la posibilidad del *Speaker* de dirigir una consulta a dos miembros del *Chairmen's Panel* (Mesa de la Cámara Baja), pero sería preferible, como indica O. HOOD PHILLIPS, atribuir tal función a una Comisión Mixta, tal y

mandato de esta Ley, no puede interponerse el veto a cualquier norma que tenga como efecto la prolongación de la Legislatura (5 años).

En cuanto a los proyectos ordinarios, la Cámara Baja no goza de una superioridad equiparable a la que posee sobre los proyectos financieros, pero en todo caso puede imponer su criterio sobre el de la Cámara Alta cumpliendo ciertas condiciones. Concretamente, en cuanto al procedimiento, la Cámara de los Comunes debe adoptar el proyecto tres veces durante el transcurso de tres periodos de sesiones consecutivos, si bien no es necesario que coincidan esos tres periodos en una misma Legislatura. En otras palabras, lo que exige la *Parliament Act* es que mientras dura el procedimiento, la voluntad del Gobierno y la de la Cámara de los Comunes deben ser continuas, sin importar que las carteras ministeriales hayan cambiado de titulares (30).

Con un procedimiento algo complejo en cada uno de los tres periodos de sesiones, el texto sobre el que se plantea el litigio deberá ser adoptado por los Comunes y rechazado por los Lores respetando todas las formalidades del procedimiento legislativo establecidas para el caso en que no exista oposición de la Cámara Alta (31). Las trabas procedimentales no son las

---

como el propio Gobierno propuso en 1922 y, por segunda vez, en 1927. O. HOOD PHILLIPS, Q. C.; *Reform of the Constitution*, Londres y Toronto, 1970, pág. 88.

(30) CADART, J., *cit.*, pág. 686.

(31) Alguna consideración merece el procedimiento legislativo en lo relativo a los llamados *Public Bills*. En este sentido, todos los *Public Bills*, sean provenientes del Gobierno, de los Lores o de los Comunes, se someten a un procedimiento similar en la Cámara de los Lores respecto al que desarrolla la Cámara de los Comunes. Ello quiere decir que la primera lectura es sustancialmente formal, mientras que la discusión de los principios tiene lugar en segunda lectura. Los Lores pueden expresar su oposición al igual que los Comunes mediante moción que excluya la segunda lectura por seis (o tres) meses. La aceptación de una moción de tales características equivale al rechazo del proyecto. Sin abundar en detalles, el procedimiento en segunda lectura en la Cámara de los Lores se asemeja también al que se sigue en la Cámara

únicas en las relaciones entre ambas Cámaras, sino que, además, la *Parliament Act* de 1911 impone una duración mínima a este procedimiento tratando todavía de frenar una imposición clara de la voluntad de la Cámara Baja sobre los Lores. La duración mínima que estableció la *Parliament Act* de 1911 fue de dos años (como mínimo) entre la segunda lectura de la Cámara de los Comunes durante la primera sesión y la adopción definitiva del texto por esta misma Asamblea en el curso de la tercera sesión. De esta manera, el período mínimo de 24 meses constituyó la garantía de un período reflexivo que en la votación de un texto puede introducir la Cámara Alta, frente a una hipotética agilidad de la Cámara de los Comunes en aprobar en tres períodos de sesiones más reducidos el texto al que se opone (de forma total o parcial) la Cámara hereditaria. Al período de 24 meses hay que añadir un mes más suplementario (como mínimo también) que corresponde al tiempo de examen del texto por la Cámara de los Lores tras la adopción definitiva de éste por los Comunes en tercera sesión. Se diferencian, pues, claramente en la *Parliament Act* de 1911 dos fases complemen-

---

Baja. Las únicas particularidades que nos interesan derivan de cuatro consideraciones: por un lado, una de las principales características del debate en la Cámara Alta es que los debates en segunda lectura se abrevian respecto a la Cámara de los Comunes. En segundo lugar, la discusión en detalle se lleva a cabo, cláusula por cláusula, en comité (comisión, para los que prefieran el origen francés del término), todavía en segunda lectura. La importante salvedad respecto a este punto es que en la Cámara de los Lores no existen, a diferencia con la Cámara de los Comunes, comités permanentes encargados de cada materia, sino que en los Lores la fase del Comité se traslada al Pleno de la Cámara. Otra diferencia estriba en los proyectos que requieran desembolso de dinero para fondos públicos, en los que no existe competencia de la Cámara; pero sí se puede discutir en Comité las cláusulas que establezcan esos desembolsos.

Por último es necesario reseñar que en la fase de tercera lectura sólo se permite en la Cámara de los Comunes mociones (enmiendas) verbales, mientras que en la Cámara de los Lores no existe tal limitación. Pero incluso en esta avanzada fase del procedimiento numerosas enmiendas son rechazadas, obligando a posicionarse a los miembros de la Cámara mediante el conocido sistema de «divisiones». V. BROMHEAD, *The House of Lords and Contemporary politics*, pág. 127 y sigs.



tarias en las que se distribuye el juego del poder parlamentario: por un lado, en la primera fase, es patente la inferioridad de la Cámara Alta que sólo dispone de un derecho de veto temporal. En la segunda fase, se constriñe a la Cámara Baja a manifestar una firme voluntad en adoptar el texto si es que quiere salvar la oposición de la otra Cámara del Parlamento (32). En definitiva, el Gobierno no podía, tras agotar los tres primeros años de mandato, levantar el veto de los Lores sin pasar por las urnas.

El sentido de estas dilaciones en aprobar el texto cuando hay desacuerdo parece residir en la posibilidad de alcanzar un compromiso entre ambas Cámaras, propiciando para ello numerosas votaciones y debates que empujen a reconducir el proceso hacia un acercamiento de posiciones. En última instancia, ante la imposibilidad de acuerdo, la última palabra la tiene la Cámara electiva, es decir, la Cámara de los Comunes.

Con posterioridad, 38 años después, la *Parliament Act* de 1949 trata de simplificar plazos y procedimientos. Si anteriormente se exigía un triple examen del texto origen de la controversia, ahora se reduce el procedimiento a la necesidad de un doble examen de la Cámara Baja, que debe ser realizado en dos períodos de sesiones sucesivos. En cuanto a los plazos mínimos exigidos, los 25 meses necesarios para aprobar el proyecto son reducidos a 13 meses (33).

---

(32) CADART, J., *op. cit.*, pág. 686.

(33) Se ha discutido con envidia la «legalidad constitucional» de la *Parliament Act* aprobada en 1949, al amparo del procedimiento previsto en la *Parliament Act* de 1911 y sin el consentimiento de la Cámara Alta. La *Parliament Act* de 1911 aprobada con el consentimiento de la Cámara de los Lores, deja como ámbito subsistente de competencia de la Cámara todos aquellos proyectos no expresamente incluidos en el texto legal. Es decir, para ciertos proyectos, la Cámara de los Comunes y la Reina serían titulares de una delegación de la potestad legislativa, siempre que se cumplan ciertas condiciones, de ámbito restringido. Por ello, se ha intentado demostrar que la Cámara de los Comunes ha ampliado, amparándose en la *Parliament Act* de 1911 ese *delegated law-making power* consentido por los Lores en las condiciones aprobadas en 1911 (en cuanto a la duración y el carácter

El derecho de veto temporal continúa siendo el baluarte de la Cámara de los Lores para interponer su voluntad contra un proyecto adoptado por la Cámara Baja (34). A pesar de la reducción del tiempo que puede transcurrir desde que la Cámara Baja fija el texto hasta que la Cámara de los Lores la examina, la verdad es que la *Parliament Act* de 1949 no había debilitado apenas la fuerza de la Cámara Alta en este punto. Sobre todo si se tiene en cuenta que el nuevo plazo de 13 meses comienza a contarse desde el fin de la segunda lectura de los Comunes, es decir, desde la votación que sigue al debate general. De hecho entre segunda y tercera lectura puede transcurrir un considerable espacio de tiempo, tan largo que puede hacer obsoleta la reducción temporal del veto de los Lores. Por consiguiente, los Lores siguen disponiendo de un mes como máximo para examinar el texto. Incluso oponiéndose la Cámara Alta, el Gobierno puede, agotado el mes, cerrar el período de sesiones y reabrir uno nuevo de duración suficiente para que quede un mes de discusión del texto a la Cámara de los Lores después de la segunda lectura del primer período de sesiones (35).

---

del período dilatorio). Por tanto, para algunos autores, la modificación de las condiciones de tal delegación, hubieran requerido la aprobación de la Cámara Alta, que conserva, después de 1911, su poder legislativo en cuestiones de *common law*, como es claramente la modificación de una Ley que establece especialidades en el procedimiento legislativo. Esta cuestión aparece sin duda relacionada con la más general del problema de reformar la Cámara de los Lores utilizando las previsiones de las *Parliaments Acts* de 1911 y 1949, punto sobre el que más adelante volveremos mínimamente siquiera. O. HOOD PHILLIPS, *cit.*, pág. 92 y sigs.

(34) Las alternativas al veto temporal de los Lores han oscilado entre la solución de las controversias de las Cámaras mediante referéndum para aquellas materias de gran transcendencia, y reunión conjunta de ambas Cámaras para las menos importantes, hasta la creación de una Comisión mixta, con treinta miembros elegidos por cada Cámara, con sesiones a puerta cerrada, propuesta por la *Comisión Bryce* en 1918. *Ibidem*, pág. 89.

(35) El sentido que tendría la prórroga acordada por el Gobierno está en la aplicación de la «guillotina», no aplicable con carácter absoluto en materias de naturaleza constitucional. *Ibidem*, pág. 88.

Ahora bien, si el veto de la Cámara Alta no había venido siendo mayor, normalmente a seis meses, la mayoría de la Cámara Baja y el Gobierno tienen, para aprobar un proyecto al que se oponen los Lores, que agotar el período de trece meses como mínimo. La relevancia, todavía, de este período dilatorio en la aprobación de un texto del Gobierno hace que sea imposible actuar más rápido sin el consentimiento de la Cámara hereditaria, lo cual tiene su traducción en términos de balanza entre partidos, puesto que el partido conservador, predominante en la Cámara Alta, con Gobierno laborista, tratará de abortar o retrasar los proyectos enviados desde la Cámara Baja al final de la legislatura, que coincide con la fase de aprobación en la Cámara de los Lores. Sin embargo, en teoría, con la nueva duración del procedimiento los laboristas tienen oportunidad de aprobar sus medidas siempre que los proyectos controvertidos sean introducidos antes de trece meses de la disolución del Parlamento. Pero los hechos han demostrado el papel conservador de la Cámara de los Lores quienes, durante los trece meses que preceden a las elecciones han prácticamente paralizado las acciones de los Gobiernos laboristas. En suma, el bicameralismo limitado que se da en los tres primeros años de legislatura abre paso a un bicameralismo integral similar al que existía con anterioridad a 1911 (36). Lo que hace la *Parliament Act* de 1949 es reducir en doce meses ese período de bicameralismo integral durante el cual la Cámara Alta adopta el papel de un conservadurismo político institucionalizado en el Parlamento; añadiendo por el contrario doce meses de bicameralismo limitado.

En cualquier caso, la reforma de 1949 había subrayado dos características del parlamentarismo británico: una, la subsistencia renovada del bicameralismo sustancial tras los gobiernos laboristas (no así en el período 1915-1949), confirmando de esa manera la desaparición de la tendencia monocameral instalada en períodos anteriores con gobiernos conservadores y, de otro

---

(36) CADART, J., *cit.*, pág. 702.

lado, sin reforzar el todopoderoso Gabinete, se ha puesto de manifiesto el carácter predominante de su poder. Ello ha permitido que aún con gobiernos del *Labour Party* no se hayan acometido serias reformas de la Cámara Alta más que para introducir políticas que hubieran sufrido el rechazo de esta Cámara, es decir, sólo cuando a los gobiernos laboristas les parecía absolutamente inevitable (37). Incluso los conservadores presentes en la Cámara Alta permitieron reformas con una oposición tímida a proyectos que entraban dentro de la lógica de un partido como el laborista. También esa tímida oposición se dio en el caso del régimen jurídico que para los proyectos financieros estableció la *Parliament Act* de 1911, permitiendo los Lores que dicha regulación se extendiera a todos los proyectos gubernamentales cualesquiera que fuesen.

#### 4. EL SISTEMA DE COMPOSICIÓN Y EL *SELF-RESTRAINT*

La composición netamente conservadora de la Cámara Alta no es el único rasgo de bicameralismo integral instalado en el Parlamento británico, sino que correlativamente la Asamblea ha contado con instrumentos suficientemente «contundentes» para imponer su voluntad a la Cámara Baja dentro del procedimiento legislativo. Los esfuerzos conservadores por retrasar o, simplemente rechazar proyectos de gobierno cuando éste era laborista y de la Cámara Baja llegaron a forzar, sobre todo a finales del siglo pasado, de tal modo el espíritu de la Constitución, que realmente se podían calificar de ardidés las prácticas que a lo largo de ese período había desarrollado la Cámara de los Lores, insólitas en una democracia.

El sistema hereditario (el originario y predominante) y el nombramiento de Pares por el Primer Ministro constituyen hoy día las dos vías de acceso a la condición de miembro de la Cámara. La ausencia de cualquier mecanismo que permita una legitimidad democrática del nombramiento de los Lores es el

---

(37) Así ocurrió con la nacionalización de la industria del acero.

asidero principal de las propuestas que plantean una reforma electiva del Cuerpo colegislador. Sin embargo, hay quienes se oponen a toda reforma que introdujera un sistema de elección, bien directo, bien indirecto, razonando del siguiente modo: es incuestionable que la Cámara de los Loes tiene, con su composición actual, la legitimidad institucional-funcional exigible a todo poder constitucional, es decir, la Cámara Alta cumple los fines que el orden constitucional tiene establecidos para esta estructura bicameral en un sistema de equilibrio de poderes, y en un sistema parlamentario de Gobierno de un Estado Democrático como el británico (38). A esta legitimidad funcional, hábilmente estudiada y enfatizada por los conservadores, hay que sumar la propia legitimidad constitucional de la que viene dotada la composición de la Cámara en base a las leyes constitucionales no escritas. En consecuencia, se dice, la propia Constitución ha querido que ciertas instituciones obtengan su legitimidad aplicando el sistema hereditario de composición (39). No cabe deducir de aquí, a pesar de todo, una postura inflexible de los defensores del *status quo* de la Cámara, sino más bien puede verse como la oposición a toda reforma que subvierta el carácter originario de la institución (40).

---

(38) Dos cuestiones pueden plantearse en este punto: De un lado, vuelve a aparecer aquí el tema de la instrumentalidad de las instituciones, por cuanto el bicameralismo asegura el cumplimiento de los fines del sistema parlamentario de gobierno británico (una cuestión distinta será dilucidar qué valor constitucional tiene la misión de salvaguardar la dualidad de Cámaras, si es el del control al Ejecutivo, o si, al contrario, se pretende establecer una colaboración intercameral para la mejora y perfeccionamiento de la ardua tarea legislativa de los Parlamentos de nuestro tiempo; una y otra interpretación corresponden con los planteamientos *tories* y laboristas, respectivamente). De otra parte, surge la pregunta de qué ocurriría si se modificaran las funciones de la Segunda Cámara, ¿podría estarse ante una mutación constitucional no deseada? El problema es particularmente relevante y grave en un Estado que carece de Constitución escrita, y plantea el problema de los límites a la reforma constitucional en Gran Bretaña, cuestión sobre la que más adelante examinaremos algún aspecto.

(39) Así viene establecido para la más característica institución británica: la Monarquía. V. *infra*.

(40) V. VICENT BOUVIER, *cit.*, pág. 527.

Un problema diferente al que afecta estrictamente al sistema de composición, aunque inevitablemente relacionado con él es el del carácter de la representación en la Cámara Alta. Como hemos visto, la Cámara de los Lores aguarda en su seno una mayoría conservadora favorable en principio a los programas de Gobierno del Partido *Tory*. Este obstáculo para los laboristas se ha convertido en un motivo más para la inaceptable existencia de la Cámara. Sin embargo, quizá obedeciendo al principio de moderación y pragmatismo auspiciado por la clase política británica, que parece exigir para toda reforma institucional una lenta y estudiada evolución (41), se ha podido constatar una tendencia en nuestros días, que en cierto modo neutraliza la presencia del componente hereditario en la Cámara de los Lores. Nos estamos refiriendo a la atemperación de la influencia de los Pares hereditarios mediante la creación de nuevas pairías que, lógicamente, han venido a aumentar la composición numérica de la Cámara, contrarrestando así la fuerte presencia de los Pares hereditarios en el pasado (42). La creación, por nombramiento del Primer Ministro, de las *Life Peers* (43) ha dado lugar a un doble fenómeno: pri-

---

(41) En este sentido es destacable que en las distintas Conferencias de Partidos celebradas para el estudio de la reforma, parece existir un interés en oscurecer la distinción entre lo que es *acceptable* políticamente y lo que es *agreeable* (susceptible de acuerdos). Efectivamente, es improbable alcanzar un acuerdo sobre la reforma si los partidos se empeñan en convocar cientos de reuniones confundiendo estos datos extremos. V. BERNARD CRICK, «Tackling the Lords», en *Crisis in British Government: The need for reform* (W. J. STANKIEWICZ, ed.), Londres, Nueva York, Toronto, 1967, pág. 123.

(42) La Cámara no tiene competencia ni en la supresión de Pairías cuyos miembros no asistan regularmente a las sesiones (con buen criterio, pues supondría, de no ser así que la propia Cámara tendría competencia para determinar su composición, lo cual sería inconstitucional), ni en la exclusión de los *Backwoodsmen* (miembros que no asisten regularmente). Esta materia está regulada por *Standing Orders*, que fueron reformadas tras el tiempo de promulgación de la *Life Peerages Act* de 1958. O. HOOD PHILIPPS, *cit.*, pág. 84.

(43) Esta nueva concepción de las Pairías es tan inusual en el Derecho comparado que resulta difícil de explicar a cualquier parlamentario extranjero. V. HENRY BURROWS, «House of Lords: Change or Decay?», *Parliamentary Affairs*, vol. XVII, núm. 4, 1964.

mero, entre 1965 y 1983 se mantuvo constante el número de pairías hereditarias, mientras que en el mismo período se crearon solamente Pairías a vida, por lo que, en segundo lugar, aumentó considerablemente el número de Lores (de 885 en 1957 a 1178 en 1984) (44). Dentro de las Pairías, pueden establecerse líneas de actuación que delimitan la existencia de un cierto número de grupos en función de su desenvolvimiento en las sesiones. Tomando como referente la indiosincrasia particular de las Pairías, Janet P. Morgan propone el siguiente esquema: Pairías «Aprendices» (45), «Inocentes» (46), «Aventureras» (47), «Legalistas» (48), «Políticas» (49) y de «Viejos Hombres de Estado» (50).

---

(44) El nombramiento de nuevas Pairías al amparo de la Ley de 1958 ha recaído casi siempre en personas de gran cualificación pertenecientes a variados sectores: industriales, dirigentes sindicales, universitarios y científicos de prestigio. Se ha logrado así la introducción de un elemento dinamizador en la elaboración de los textos legislativos que han traído como principal resultado la aprobación de un gran número de textos de carácter progresista (homosexualidad, divorcio, aborto, contracepción, derechos del Hombre...).

(45) Este tipo de *Life Peer* es el más crítico con el modo en que funciona la Cámara, con inclinaciones hacia la Cámara de los Comunes, entendiendo que los Lores son infrautilizados o que gozan de poca trascendencia pública, J. P. MORGAN, *cit.*, pág. 29.

(46) Los «inocentes» encuentran el valor de la Cámara en sus deliberaciones, no figurando entre los entusiastas de la reforma. *Ibidem*, pág. 31.

(47) En este grupo se incluyen los Lores que no usan la Cámara para avanzar en un programa político, sino, por contra, como plataforma personal y como foro ideal para promover sus empeños particulares. *Ibidem*, pág. 35.

(48) Los Lores «legalistas» ponen particular empeño en asegurar que los Proyectos son correctos desde el punto de vista técnico. *Ibidem*, pág. 37.

(49) Este grupo tiende a rechazar la reforma de la Cámara, formulando el deseo de aumentar el número de proyectos que tengan entrada en la fase de primera lectura, abrir nuevos tipos de debate para la *Unstarred Questions* y otorgar facilidades para que los *Lords-in-Waiting* tengan acceso a los departamentos ministeriales. *Ibidem*, pág. 40.

(50) Estos Lores muestran, como ninguno, una especial afectividad hacia el *status* de la Cámara acusando un especial sentido del ridículo frente a la opinión pública. Al tiempo, no tratándose de miembros que adopten posturas en función de un programa de partido o incluso en función de su propia fortuna, son los auténticos publicistas de la Cámara considerada como institución. *Ibidem*, pág. 29 y sigs.

Además de este proceso lento de reequilibrio «político» en el carácter de la representación de los Lores, hay que mencionar la importancia de otro factor, de gran peso, como es la presencia, cada vez más numerosa, de *Crossbenchers* (51), no afiliados a ningún partido y que en algún momento pueden constituirse como grupo decisivo dentro de los Lores que asisten a las sesiones del procedimiento legislativo (52). El *White Paper* en 1968 apuntaba la evidencia de que éstos no poseen ninguna identidad corporativa o actuación en algún modo como grupo organizado, con una manifiesta resistencia a ser considerados como tal. Aun así la importante ausencia de controles reglamentados para el *Speaker* como la *closure* o la guillotina (53), otorga a las Pairías una fuerza de obstrucción que sólo el *self-restraint* puede evitar, haciendo que la obstrucción no sea intolerable (54). Esta capacidad de autocontención tuvo su traducción en términos teóricos con la denominada Teoría del Mandato, enunciada por Lord Salisbury para el período de 1945-1951, posteriormente retomada por Lord Carrington en la legislatura 1964-1970, cuya doctrina asienta el principio de que cuando una medida legislativa aparezca formulada en el programa del Partido Laborista se le presume el respaldo popular en las urnas con el *Labour* en el Gobierno y, en tal sentido, debe ser aprobada sin obstáculos por los Lores. Si bien los postulados de esta teoría consolidaron prácticas no obstruccionis-

---

(51) La asistencia de *crossbenchers* a las sesiones de la Cámara no suele exceder del tercio del tiempo total, pero su aportación suele ser decisiva, por lo que se les ha llegado a calificar como «Pairías de excelencia ocasional». *Ibidem*, pág. 25.

(52) Por ejemplo, en 1980, 435 Pares se afiliaron al Partido conservador, 152 al Partido laborista y 39 al Partido liberal. Pues bien, el número de *crossbenchers* era de 219 en ese mismo año. Una coalición hipotética que hubiera podido construirse sobre estos datos (laboristas, liberales e independientes) hubiera dificultado la labor de los conservadores. Datos en VICENT BOUVIER, *cit.*, pág. 528.

(53) V. LORD MORRISON, *Government and Parliament: A survey from the inside*, Londres, 1964, pág. 210 y sigs.

(54) V. J. P. MORGAN, *cit.*, pág. 50.



tas de la Cámara para los períodos indicados, no fue observada en el intervalo de 1974-1976, actitud que en ningún caso debe ser interpretada como mera obstaculización del programa laborista, sino que, como bien subraya V. Bouvier, aparecía cargada de motivaciones justificadas (55).

##### 5. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA ABOLICIÓN.

###### PROPUESTAS DE REFORMA EN LA COMPOSICIÓN *SUB SPECIE LEGIS*

Las críticas a la trasnochada existencia de la Cámara de los Lores no han venido sólo de parte de los laboristas sino también por parte de los mismos conservadores, quienes, conscientes del anacronismo de la Segunda Cámara, saben que con su actual configuración no puede caminar más que a un debilitamiento de sus funciones (56). Las numerosas propuestas de

---

(55) Los proyectos que centraron la oposición de la Cámara de los Lores fueron el de la *Trade Union and Labour Relations (Amendment) Bill* y la *L'Aircraft and Shipbuilding Industries Bill*. El primero ni siquiera fue votado por la amenaza de uso del veto de la *Parliament Act*, mientras que la suerte del segundo proyecto fue bien distinta, puesto que, retiradas las cláusulas que suscitaron la oposición de la Cámara, fue tramitada en el siguiente período de sesiones y aprobada en marzo de 1977. Ambos proyectos acusaban gran complejidad, con una redacción que adolecía grandes defectos en materias de tan gran trascendencia para el país. V. V. BOUVIER, *cit.*, págs. 511 y 527.

(56) Además de las competencias legislativas que tiene atribuida la Cámara de los Lores, figuran otras funciones que nada tienen que ver con su naturaleza de Cuerpo colegislador del Parlamento. Entre ellas, la Cámara es la instancia judicial suprema, tanto en el orden civil como penal, atendiendo a una larga tradición recogida en leyes de 1876 y 1907, asuntos en los que la Cámara Alta dicta sentencia en última instancia (al margen de actuar en primera instancia en asuntos penales dentro del *impeachment* británico). Por otro lado, queda como poder residual de la Segunda Cámara algunas posibilidades de acción en el campo de las garantías de los derechos individuales, tomando como base la presión que la dilación en aprobar un proyecto puede ejercer sobre los Comunes o el Gobierno, si la opinión pública manifiesta su oposición (así ocurrió con sendas proposiciones de Lord Arran en el caso de la ley sobre homosexualidad y de Lord Silkin en el caso

miembros del Partido Conservador para revitalizar la Cámara Alta han encontrado, aunque pueda parecer contradictorio, la enfática oposición de los laboristas, quienes ven en una Segunda Cámara reformada y moderada, una potenciación de los problemas (57). Todo lo que no sea asegurar una mayoría laborista en la Segunda Cámara en los períodos de gobierno de este partido, será rechazado frontalmente por éstos (58). Y es que los reformistas conservadores parecen ir más lejos en sus propuestas que los propios laboristas porque, si éstos consideran esencial que la composición de la Cámara de los Lores refleje la de los Comunes, los conservadores conciben el rol de la Segunda Cámara, en contraste con el carácter técnico y revisor auspiciado en el seno laborista, en clave de lucha contra la erosión progresiva de las libertades, debiendo constituir en su ac-

---

de la ley sobre el aborto). En todo caso, la Cámara dispone de todas sus competencias legislativas en lo que se refiere a la legislación delegada. V. MONICA CHARLOT, «L'impossible réforme de la Chambre des Lords», *Revue Française de Science Politique*, agosto 1969, pág. 795. También GARCÍA PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1984, pág. 316 y sigs.

(57) La necesidad de una reforma de la Segunda Cámara ha venido siendo una prioridad universalmente admitida, incluso por los propios miembros de la Cámara quienes en 1910 ya aprobaron la siguiente resolución:

«1. That a strong and efficient Second Chamber is not merely an integral part of the British Constitution, but is necessary to the well-being of the State and to the balance of Parliament.

2. That such a Chamber can best be obtained by the reform and reconstitution of the House of Lords.

3. That a necessary preliminary of such reform and reconstruction is the acceptance of the principle that the possession of a peerage should no longer of itself give the right to sit and vote in the House of Lords.»

Cit. por F. W. LASCELLES, en Varios, *Parliament: A survey*, London, George Allen & Unwin Ltd., 1952, pág. 213.

(58) Numerosas propuestas van encaminadas hacia la inclusión en la Segunda Cámara de los grados intermedios de cada Ministerio, al lado de los representantes de las más importantes instituciones no políticas, claro está, del país, como obispos de la Iglesia, el gobernador del Banco de Inglaterra, el Secretario general del TUC, y las cabezas visibles de las instituciones más importantes de las grandes ciudades. BOYD-CARPENTER, «Reform of the House of Lords: Another View», *The Parliamentarian*, 1978, núm. 1, pág. 93.

ción un contrapoder del ejecutivo sostenido por la Cámara Baja (59).

El compromiso pasaría, por consiguiente, por actuar sobre la composición de la Cámara, asegurando este extremo, sin olvidar que el ideal de los Laboristas según sus sentimientos y sus principios es no una reconstrucción de la Cámara de los Lores, sino la supresión radical de toda Segunda Cámara (60). La posibilidad de abolir la Cámara ha originado posturas encontradas entre los iuspublicistas británicos. Entre los defensores de la imposibilidad de suprimir la Segunda Cámara se encuentra P. Mirfield (61), que, partiendo de una supuesta «rule of recognition» (en expresión de Dicey) de la Constitución británica convertiría en inalterable el aserto de «Whatever the Queen in Parliament enacts is law». De aquí extrae el autor que la regla de la supremacía de *Queen-in-Parliament* es continua en todos sus extremos, es decir, se sustrae a toda modificación legislativa

---

(59) La paradoja en las posiciones de los miembros de los dos grandes partidos no deja de ser llamativa: los laboristas son moderados, favorables a la elección por nominación del Primer Ministro, mientras que los conservadores adoptan una actitud progresista, si se elige a los Lores por contraposición a la mayoría sostenedora del Gobierno. VICENT BOUVIER, *cit.*, pág. 531.

(60) La última vez que se propuso con firmeza la abolición de la Segunda Cámara británica, por influencia sin duda del bloqueo provocado por la Cámara conservadora, fue en octubre de 1977 durante la Conferencia de Brighton del Partido laborista: «This conference declares that the House of Lords is a negation of Democracy and calls upon the Government, the parliamentary Party and the National Executive Committee to take every possible step open to them to secure the total abolition of the House of Lords, and the Reform of parliament into an efficient, single Chamber, legislating body, without delay». *Cit.* por VICENT BOUVIER, *cit.*, págs. 511 y 512. Sin embargo, esta postura encuentra la oposición de autores como Lord Shepherd, quien considera un paso atrás volver al monocameralismo dentro de una democracia parlamentaria moderna que tiene que atender y legislar para un gran número de población dentro de la complejidad legislativa de las democracias después de la Segunda Guerra Mundial, lo cual explica además el poder cedido al Ejecutivo a través de la legislación delegada. LORD SHEPHERD, «The House of Lords»; *The Parliamentarian*, vol. II, núm. 1, 1972, pág. 3.

(61) «Can the House of Lords be Lawfully Abolished?», *Law Quarterly Review*, enero 1979, vol. 95, págs. 36-58.

ordinaria las posibles materias objeto de legislación, la propia composición del Parlamento y su forma de legislar. En otras palabras, la *rule of recognition* impondría limitaciones legales por sí misma pudiendo dejar sin efecto directo el contenido de las *Acts* del Parlamento, en su aplicación por los Tribunales, Administración y particulares. No sería en este sentido ausplicable una reforma sólo aprobada con el consentimiento de los Lores, ni tampoco cualquier disposición que contara con el consentimiento de la Cámara de los Comunes, e incluso de la Reina, desde el momento en que el Parlamento, en sentido amplio, integra estos tres cuerpos (Reina, Comunes y Lores). Pero esta línea argumental quiebra si se concibe una composición «irreformable» del Parlamento al etilo de una cláusula de intangibilidad, puesto que este razonamiento no sólo conduciría a una imposibilidad constitucional de abolición de una de las Cámaras, sino a la propia posibilidad de reforma, desechable de todo punto en base a los principios constitucionales del *common law*; piénsese que de otro modo la Cámara de los Lores sólo comprendería a los Lores Espirituales y Temporales, comprometiendo la validez de las *Life Peerages Act* de 1958 y de la *Peerage Act* de 1963. En cambio, el propio Mirfield sí acepta la tesis defendida en su momento por Dicey de la constitucionalidad de una cesión de soberanía de las competencias de una de las Cámaras del Parlamento a la otra, para hacer factible dentro de la legalidad constitucional la abolición de la Cámara de los Lores. Aun así, como pone de manifiesto G. Winterton (62), la combinación de la teoría de la continuidad de los tres cuerpos del Parlamento con la de la total cesión de competencias quiebra por una simple reducción al absurdo, ya que con esta técnica es indefendible una simple reforma, puesto que mal podría entenderse como cesión de competencias una modificación en la composición que mantuviera existente la Cámara. De este modo, las posibles vías que ofrece el marco constitucional para

---

(62) V. su respuesta a MIRFIELD en la misma publicación con el sugestivo título de «Is the House of Lords Immortal?», *Law Quarterly Review*, julio 1982, vol. 95, págs. 386-392.

llevar a efecto una modificación de tal envergadura se limitan, en opinión de Winterton a una abolición *de facto* en aplicación de las *Parliament Acts* de 1911 y 1949, de modo que cabría aprobar una ley que suprimiera tanto el sistema de Pairías como el propio derecho de los Lores en el conocimiento de los trabajos legislativos (63). Correlativamente sería exigible la aprobación de una ley que permitiera presentar a sanción regia los proyectos aprobados únicamente por la Cámara de los Comunes, privando así a los Lores de su derecho a legislar o a modificar la legislación aprobada en aquélla. En el esquema de Winterton se prejuzga en cierta manera el papel constitucional de la Monarquía, quien no accederá a ninguna propuesta, a menos que le precedan elecciones generales o un referéndum, contando además con la existencia de la prerrogativa de asentir o rechazar los proyectos de ley, pudiéndose la Reina negar a firmar un proyecto que estuviera en conformidad con las *Parliaments Acts* con la antigua fórmula de «*la Reine s'avisera*».

A las dificultades técnicas que plantea la abolición hay que añadir el peligro que para muchos autores se cierne si el Parlamento pasara a adoptar forma unicameral. Sin embargo, Laski esboza la función de control que puede operarse sobre la Cámara de los Comunes ante una eventual desaparición de la Cámara de los Lores reforzando en la aprobación de medidas constitucionales la mayoría que vote a favor de éstas en dos tercios del total de los componentes de la Cámara (64).

---

(63) La propuesta de WINTERTON para vaciar la composición de la Cámara encuentra su apoyo en una hipotética norma reformadora similar al enunciado que contenía el Preámbulo de la *Parliament Act* de 1911 en el sentido de sustituir la presente Cámara de los Lores por otra de elección popular, quedando así postergada a una ulterior normación el método de elección de la Cámara. En el ínterin el Parlamento se encontraría en una posición muy similar a la derivada de su disolución: los parlamentarios aún formando parte todavía de la Cámara no están capacitados ya para reunirse por agotarse el período de sesiones. V. «Is the House of Lords Immortal?», *cit.*, pág. 392.

(64) «El problema de una Segunda Cámara», en *Derecho y Política*, Madrid 1933, pág. 109.

En todo caso, una abolición de la Cámara de los Lores ha de venir acompañada de una sustancial reforma de la Cámara Baja al menos para recoger el gran volumen de trabajo legislativo desarrollado en la actualidad por los Comités de los Lores. El *Draft Manifesto* del Partido laborista de 1980 se ocupa de este extremo, planteando la necesidad de creación de un Comité de Revisión que formularía recomendaciones a la Cámara que se aprobarían o rechazarían una vez que los respectivos Comités Legislativos emitieran sus informes. El alcance de estas modificaciones ha planteado serias reservas en cuanto a su eficacia, sustancialmente por sustituir las funciones que ya desempeña la Segunda Cámara, como el propio *Draft Manifesto* reconoce, lo cual no deja de aportar ciertas dosis de sorpresa (65). No obstante la auténtica novedad que incorpora el Manifiesto de 1980 es que, una vez aprobada una Ley ésta se publicaría en un lenguaje claro y comprensible, debiendo ser acompañada por un memorándum que explique la finalidad y el significado del texto artículo por artículo. La complejidad que puede traer esta propuesta excede toda previsión, puesto que los efectos vinculantes del memorándum que acompaña a la Ley podrían violar las garantías de la independencia judicial, y ello sin tener en cuenta el considerable aumento de tiempo que la elaboración del memorándum comportaría. Aún más, el silencio que guarda la propuesta laborista sobre la sanción regia, tomada en su literalidad supondría no ya la abolición de la Cámara de los Lores, sino la de la Monarquía Parlamentaria (66).

Pero la controversia se sitúa en la posibilidad de prolongación del mandato que la Cámara de los Comunes podría acordar, sobre todo con una amplia mayoría del partido hegemó-

---

(65) En referencia al *Revision Committee* el Manifiesto se expresa en estos términos: «Effectively, this Committee would be performing the only useful role which the House of Lords now performs».

(66) S. BELL, «How to abolish the Lords», *Fabian Tract*, núm. 476, septiembre 1981, pág. 22.

nico. Para salvaguardar los derechos de los electores ante esta situación el Programa del Partido Laborista en 1976 propugnaba la consulta en referéndum como sustrato democrático de legitimación a esta medida. Con todo, no parece que la necesidad de refrendo popular se configure como una garantía constitucional suficiente en tanto que la propia Cámara de los Comunes podría verse tentada a aprobar una Ley anulatoria del recurso a las urnas. En este caso el papel de la Corona puede hacer entrar en crisis su posición constitucional si el solo sometimiento a la voluntad de sus ministros aboca a intereses contrapuestos con los del electorado, de modo que aun cuando la Reina decidiera disolver el Parlamento o convocar referéndum por oponerse a las directrices de los líderes del partido gobernante se estaría comprometiendo en la lucha partidista en tal grado que el futuro de la institución correría el riesgo de tambalearse.

Aun así, en el Informe de los Pares laboristas presentado en mayo de 1980 (67) se percibe la función constitucional de una nueva Cámara como revisora y no de contestación, reflejando el equilibrio partidario de los Comunes.

Lo que caracteriza a la propuesta laborista es la nominación del Primer Ministro para el reclutamiento de los Lores (68). Esta proposición-eje cuenta además con la previsión, como ya establecía el Libro Blanco de 1968, de crear dos niveles dentro de la Cámara en los que se comprenderían Pares con derecho de voto (69) y Pares con derecho a participar en los debates,

---

(67) *Report of labour Peer's Working Party on House of Lords Reform, Labour Party*, mayo 1980.

(68) La elección del Primer Ministro recaerá en los candidatos de una lista confeccionada por una comisión de diputados de los Comunes que él presidirá. En 1968 se había igualmente ideado por los redactores del Proyecto de reforma la creación de un *Constitutional Committee* al que finalmente se renunció.

(69) Estos Pares recibirían en contrapartida una retribución salarial, novedad que incorporó el Libro Blanco de 1968, aunque su carácter controvertido por agravio a los Comunes hizo que la propuesta quedara en suspenso, no incorporándose al proyecto de ley que posteriormente fue votado.

con posibilidad de plantear preguntas, presentar mociones y enmiendas y de participación en ciertas Comisiones, aunque sin voto. Además, el proyecto cuenta con reglas de transición ya que si es cierto que desaparece el principio hereditario (no se obtiene representación en la Cámara por la sucesión en una pairía), se faculta al Primer Ministro para el nombramiento de Pares vitalicios a quienes deban de suceder en una pairía hereditaria. Las Pairías hereditarias de primera creación (*Hereditary Peers of first creation*) continuarían siendo miembros de pleno derecho en la futura Asamblea (70).

Los estudios de grupos de reflexión próximos al Partido Conservador incardinan la base de sus propuestas de una profunda reforma del sistema electoral, lo que permitiría la existencia de una nueva Cámara cuya composición diferiría a buen seguro de la de los Comunes. En particular, tanto el documento redactado por la *Conservative Action for Electoral Reform*, como el Informe presentado por el *Society of Conservative Lawyers* (SCL), racionalizan la legitimidad electiva con que debería contar la Asamblea asumiendo la introducción del sistema proporcional, aun sin especificar la modalidad en concreto (71). La confesada probable imposibilidad de imposición de la voluntad de un solo partido, abriría las puertas a coaliciones de distintas tendencias. A ello cabría añadir la renovación parcial de sus miembros formulada por la SCL, al es-

---

(70) El criterio de distinción de las Pairías divide éstas en *Peers by succession*, aquella en las que la condición de Lord se obtiene por sucesión en la Pairía; y las *Peers by creation*, que a su vez engloban los Lores a los que se les ha concedido una Pairía hereditaria (*Hederitary Perrrs of first creation*), las Pairías vitalicias acordadas según la Ley de 1958 y, por último, los Lores judiciales.

(71) Cada circunscripción electoral sería relativamente grande, lo suficiente para enviar un máximo de miembros al Senado: 100 circunscripciones a razón de tres elegidos cada una. Con ello la relación más directa que se produce entre elector y diputado de los comunes no existiría, evitando así la aparición de conflictos entre las Cámaras cuando de problemas locales se trate.



tilo del Senado norteamericano (72). Numerosos analistas se han interrogado si la introducción del sistema proporcional no sería la antesala de pruebas de una futura Cámara de los Comunes elegida con este método (opción, por cierto, defendida en su día por la Premier Sra. Thatcher (73), ya que la representatividad de los Lores resultante de la aplicación del sistema proporcional (74), llevaría aparejadas una mejor asignación en la distribución de escaños (más ajustada a las exigencias democráticas), que indudablemente abocaría hacia un conflicto de problemas de identidad entre las dos Cámaras en el sentido de una inversión de poderes (75).

Resultan notables los esfuerzos del proyecto por evitar que la Segunda Cámara llegue a ser, como hoy día, una especie de «vía muerta» para las personalidades que no ejercen actividad profesional alguna. Henchidos de esta preocupación, los autores del informe imponen la condición de que los miembros de la futura Cámara no sean políticos profesionales, sino que los senadores deberán imperativamente conservar una actividad profesional al margen de las tareas parlamentarias que se deriven de su condición. Como refuerzo, la edad de retirada quedaría fijada a los 71 años.

---

(72) Este nuevo «Senado» en la terminología del Informe, abarca un mandato de seis años, renovándose por tercios cada dos.

(73) El Partido Liberal y el Partido Socialdemócrata no han dejado de denunciar las injusticias del método de escrutinio mayoritario a una vuelta, que permite a un partido con menos del 40 por 100 de los votos, obtener la mayoría de escaños. V. *Liberal Party, liberals and the case for electoral reform*, febrero 1978.

(74) La sola excepción al escrutinio mayoritario lo constituye el caso de Irlanda del Norte, en donde el sistema aplicable tanto para elecciones locales en Belfast, nacionales en el Parlamento de Westminster y europeas en el Parlamento de Estrasburgo es, desde 1973, la representación proporcional de voto único transferible, según el sistema *Hare*.

(75) V. BOUVIER calibra las consecuencias de un mejoramiento en el sistema de reclutamiento de los Lores en el riesgo de expresar más fielmente la representación política. *Cit.*, pág. 537.

Es necesario además realizar una aclaración relacionada con la conexión de los escaños de la Cámara Alta con los grupos de intereses o de presión. En absoluto se entiende que una pairía deba estar ligada a la defensa de intereses que no sean los estrictamente representados ya en los Comunes por los partidos. Realmente no sólo es aceptada esta práctica sino que ha sido desaprobado frontalmente su posible planteamiento. Como Lord Salisbury ponía de relieve, ello iría en contra del tradicional carácter de la Cámara, que basa su representación en la capacidad personal de sus miembros («Lores nobles»), no pudiendo ser delegados de nadie más (76). Lógicamente no ha de ser entendida esta condición en sentido estricto, puesto que es erróneo o incluso no deseable que un Lord no pueda defender una enmienda o un punto de vista que le haya sugerido o que simplemente, despierte su simpatía. Este planteamiento sería trasladable también a los miembros de la Cámara de los Comunes, puesto que sus miembros representan a sus votantes. Pero lo cierto es que entre los representados en la Cámara de los Comunes se pueden dar casos de representación de asociaciones particulares, por poner un ejemplo de vinculación de voto. De ahí que exista el convencimiento de que los miembros de la Cámara de los Comunes no deberían representar, más que los Lores, a grupos sectoriales y tampoco actuar como delegados suyos, de modo que se entiende que la defensa en los Comunes de un determinado punto de vista adquiere las notas de una actuación propia de un diputado bajo su responsabilidad política personal. Si se negara dicha posibilidad, *la fase de Comité* vería devaluada su utilidad hasta extremos poco imaginables. Este razonamiento, claramente pergeñado para la Cámara de los Comunes, seguramente podría ser aplicable a la actuación de los miembros de la Cámara Alta, aunque con pequeñas modificaciones, sobre todo en lo concerniente a los debates de detalle sobre los proyectos legislativos que se desarrollan en la fase de Comité.

---

(76) *Cit.* por BROMHEAD, pág. 143.

El elenco de propuestas no agota todas sus posibilidades en las formulaciones de los dos grandes partidos. Nuevas vías han sido abiertas para acrecentar el consenso en torno a una posible reforma. Este es el espíritu que parece inspirar el proyecto *Home* (77), que combina los anteriores criterios de los dos grandes partidos: elección parcial con sistema de representación proporcional y nombramiento por el Primer Ministro. En un primer período transitorio se prevé el mantenimiento de los pares vitalicios y cincuenta escaños para Lores hereditarios. De una estimación de 403 miembros para toda la Cámara, los dos tercios (268) serían elegidos por sufragio directo con representación proporcional, mientras que 134 miembros serían nombrados por el Primer Ministro (78), quienes, unidos a los Lores vitalicios y hereditarios desequilibran la balanza en favor de una composición por nombramiento frente a la parte electiva (79). El mandato de los Lores sería de nueve años (con derecho a salario), renovándose por tercios cada tres en la parte electiva, sin coincidir el proceso electoral con el momento de elección para la Cámara de los Comunes. Es de destacar que en esta propuesta todas y cada una de las Pairías tienen asignado el derecho al voto.

Una línea que se aparta de todas las demás en cuanto a la composición se refiere, es la planteada por el Grupo de Traba-

---

(77) Report of the Conservative Review Committee (Chairman: Lord Home of the Hirsel), The House of Lords, marzo 1978.

(78) A efectos de limitar la discrecionalidad de los nombramientos acordados por el Primer Ministro el Informe obliga a éste en el período limitado de un año, a consultar a un *Committee of Privy Councillors* (Comisión de Consejeros Privados), en el que se hallarían representados los miembros de los principales partidos con representación en los Comunes. Sus facultades son de propuesta de los candidatos, asegurando la experiencia y cualidad de éstos y, atendiendo a un porcentaje de *crossbenchers*. Esta comisión guarda una cierta similitud con la ya prevista en el Proyecto Laborista de 1980 (v. supra).

(79) Hay que precisar, no obstante, que se podrían producir disminuciones en Pairías vitalicias, bien por no aceptar las nuevas obligaciones derivadas de la condición de Lord, bien por escoger la vía electoral como legitimación democrática de su representación.

jo creado en el seno del Partido social-demócrata en 1982 (presidida por el profesor David Marquand) cuyo Informe (80) acomete una reforma del Estado Británico por la vía autonómica o regionalista (81), de tal modo que se abriría un proceso de constitución de doce asambleas de los territorios ingleses (82), y dos nuevas asambleas –galesa y escocesa–, cuestión sobre la que existe el precedente de la denominada Política de Devolución (83). La Cámara de los Lores pasaría así a ser la *Chambre of the Regions*, tomando el ejemplo francés o español, con una composición de 250 miembros elegidos por los parlamentos regionales (aproximadamente 20 senadores por cada asamblea regional) y otros tantos (250) nombrados por el ac-

---

(80) Social Democratic Party, *Decentralizing Government*, Londres, julio 1982.

(81) La regionalización de Gran Bretaña no es ninguna novedad: Bajo el mandato de los *Major Generals* de Cromwell, en el periodo 1656-1657 el país fue dividido en once áreas (nueve regiones, Middlesex y la ciudad de Londres), con posterioridad, los *Regional Commissioners* de la Segunda Guerra Mundial asumirían sus competencias para el caso de invasión por el enemigo o sometimiento. V. J. W. GROWE, «A Practical Regionalism», en *Crisis in British Government*, (W. J. STANKIEWICZ, ed.) Londres, Nueva York, Toronto, 1967, pág. 351.

(82) Para un análisis de los poderes de las Asambleas Legislativas regionales, sustentado en el Manifiesto del Partido Liberal-Demócrata, *Changing Britain for Good* (1992) y el Manifiesto del Partido Laborista *Time to Get Britain Working Again* del mismo año, retomando las tesis de *Devolution and Democracy*, de 1991, V. JOHN STEWART, «Reflections on Regional Government», *Political Quarterly Review*, v. 66, núm. 4, octubre-diciembre 1995, pág. 269 y sigs.

(83) En marzo de 1979 la Política de Devolución fue rechazada por los electorados de País de Gales y Escocia. Por otra parte, en el *Memorandum of Dissent*, presentado por Lord CROWTER-HUNT y el profesor A. PEACOCK como respuesta al informe Kilbrandon elaborado por la Comisión constitucional en 1973, se optaba por la conservación de los Pares de nombramiento y hereditarios, pero añadiendo 150 miembros extraídos de los partidos con representación en las asambleas regionales (25 para Escocia, 25 para el País de Gales, 20 para cada una de las cinco asambleas inglesas previstas). V. sobre este extremo, JACQUES LERUEZ, «En Écosse: Une réponse à la normande» y MONICA CHARLOT, «Au Pays de Galles: Un "non" franc et massif», ambos en *Le Monde Diplomatique*, abril 1979, págs. 4 y 5.

tual procedimiento empleado para las Pairías vitalicias; privadas del derecho de voto (84).

De mayor calado son las proposiciones con autoría del Partido Liberal, auténtico motor de una reforma constitucional adoptando como patrón el constitucionalismo continental. El futuro del Estado Británico se asimila al de un proceso constituyente de amplias miras: dotación de una Constitución escrita, aprobación de un nuevo *Bill of Rights* y de un Tribunal Supremo. El régimen representativo será el proporcional para las dos Cámaras. Tal declaración de principios quizá no deja de ser la expresión del Proyecto político liberal, por lo que con una mentalidad más realista, la auténtica reforma consiste en la devolución de poderes a las Asambleas regionales, sin significar por ello una reforma federal de Estado. A tal efecto y, con evidentes conexiones con la ya expuesta Cámara de las regiones del Partido Social-demócrata, los liberales planean la siguiente extracción de miembros: los Parlamentos regionales elegirán por escrutinio proporcional a sus representantes en la Cámara, cuyo mandato se vincula al de la legislatura regional. Por su parte, ciertas categorías de miembros de la nueva Asamblea resultarán elegidos por el Primer Ministro: entre ellos el *Speaker* de los Comunes, un pequeño número de diputados y eminentes especialistas en diferentes campos. También se prevé acordar la asignación de escaños a grupos no representados en la Cámara Baja, como sucede en el Senado francés (minorías étnicas, residentes nacionales en el extranjero...). Un tercer grupo de miembros lo constituyen los diputados en el Parlamento Europeo, quienes son miembros natos de la nueva Cámara. De este modo, se establece una conexión entre la representación territorial interna y la de la Unión Europea. Sin embargo, quedaría por determinar si los diputados europeos, que en muchos casos acumulan el acta de dipu-

---

(84) En la lógica del proyecto no hay lugar para Pares hereditarios, cuya desaparición viene dada por el peso del nuevo carácter de la representación en la Cámara.

tado en los comunes, deberían examinar la legislación remitida por la Cámara Baja, o bien, dedicar su atención al examen de la legislación europea o quizá ambas de forma simultánea. En todo caso un hilo de confusión podría hacer mella en esta propuesta, en donde los diputados europeos, elegidos para una institución diferente de la Segunda Cámara, participarían en los trabajos legislativos desarrollados en su seno.

La influencia que en las modernas democracias tienen para el sistema institucional representativo los grupos de intereses, así como organizaciones profesionales y sindicatos, alcanzan de igual modo al perfeccionamiento de la representación parlamentaria en la Alta Cámara de forma que las categorías profesionales encuentren acomodo en la institución parlamentaria (85). W. J. Stankiewicz (86) concibe una Cámara compuesta de 200 miembros de los que los representantes patronales y de sindicatos tendrían derecho para nombrar 40 cada uno. Al Gobierno correspondería el nombramiento de 20 miembros, de entre ministros o especialistas en diferentes campos. Otros 100 miembros serían propuestos por los grupos de presión que más relaciones mantienen con la Administración, lo cual no deja de suscitar grandes dudas acerca de los grupos a incluir. Análoga reforma es la que por su parte propuso John Mackintosh, diputado de los Comunes, que amplía el número de escaños a 400 a distribuir entre agricultores, médicos, profesores, sindicatos, empresarios... Los esfuerzos en esta dirección arrojarían con toda probabilidad una Cámara con la única facultad de asesorar en función de los intereses que encontrarían acomodo en un órgano de tal naturaleza (87).

---

(85) Una composición de este estilo ya fue analizada por HAROLD LASKI, que encuentra insoluble la dificultad de determinar qué grupos han de ser elegibles si se toma como base electoral los grupos profesionales o de vocación. *Cit.*, pág. 102.

(86) «Parliament and the pressure groups» en *British Government in an era of reform*, 1976, pág. 154 y sigs.

(87) En efecto, como pone de manifiesto H. LASKI en referencia al Consejo Económico Alemán, «a un organismo profesional de ese género no pue-

Pero actuar sobre la composición de la Cámara sin incidir en sus poderes, cualquiera que sea el sistema de elección adoptado, supondrá mantener la rivalidad entre las dos Cámaras del Parlamento, más aún si se piensa en un sistema democrático de elección, debido a que así la Cámara Alta querría equipararse a la Cámara de los Comunes en su *status*, tal y como ha ilustrado bien el ejemplo norteamericano (88). No sería posible, pues, obviar uno de los principales principios del sistema parlamentario británico como es que el Gobierno es sostenido y derribado, como sucede en España, en la Cámara Baja (89). Quizá para evitar una equiparación tan evidente se ha sugerido formar la composición de la Cámara de los Lores a base de nombramientos limitados sólo a la Legislatura de que se trate y reflejando la composición de los partidos en la Cámara Baja. El atractivo de esta propuesta se sitúa en que sin necesidad de recurrir a un proceso electoral, cada legislatura variaría la mayoría del partido que sostenga al Gobierno de turno. Sin embargo, la principal crítica realizada contra este sistema es que, aun reflejando las opiniones de la Cámara de los Comunes, se entiende que una Cámara así sería incapaz de desarrollar las funciones complementarias (de contrapeso) que una Segunda Cámara debe cumplir por causa de la pérdida de independencia de sus componentes (90).

Las razones para mantener la actual estructura de la Cámara de los Lores están, para los laboristas, en que justamente la Cámara Alta está concienciada de su papel anacrónico y, en consecuencia, no utilizará todas las prerrogativas a su alcance

---

den dársele más que poderes para asesorar, puesto que siempre carecerá de esa sencillez y justeza que es de necesidad primordial en un sistema legislativo». *Cit.*, pág. 102.

(88) Para LASKI una igualdad entre las dos Cámaras debe ser desechada fundamentalmente en razón de que la competencia para establecer impuestos ha de combinar en igual medida el interés de los electores y la legitimidad de la autoridad. *Cit.*, pág. 105.

(89) LORD SHEPHERD, *cit.*, pág. 4.

(90) *Ibidem*, pág. 4.

para obstaculizar la labor de gobierno, a riesgo de verse todavía más debilitada y desplazada (91). Además, las estrategias de reforma planteadas continuarían permitiendo mantener una sustancial mayoría a los Conservadores en la Cámara.

## 6. LA NUEVA FUNCIONALIDAD DE UNA SEGUNDA CÁMARA

Fuera de una hipotética remodelación en cuanto a la composición manteniendo el carácter independiente de sus miembros, quedará en todo caso la cuestión de las funciones como el factor más importante en la fricción que se da entre poderes constitucionales: Gobierno y Parlamento. En este sentido, con una u otra composición el Gobierno, con las actuales competencias de la Cámara de los Lores, debe aceptar, si las mantiene, que su programa legislativo puede encontrar serias dificultades para salir adelante. Por este motivo, es imprescindible contar con una composición en la Cámara Alta que asegure una mínima mayoría sobre el resto de partidos de oposición, si es que se pretende que el Parlamento en su conjunto conceda su confianza al Ejecutivo. En la actualidad, si el Gobierno de turno desarrolla su labor legislativa apoyado por una suficiente mayoría en los Comunes, ha sido extraña en dichas circunstancias la utilización de sus poderes por la Cámara de los Lores (92). El caso contrario, utilizando este sistema que asegure una representación mayoritaria en la Cámara Alta, plantea serios problemas cuando el Gobierno pierde apoyo parlamenta-

---

(91) CADART, J., *cit.*, pág. 704.

(92) Dicha actitud es la única posible según el ala derecha del *Labour Party*, quienes aplican estrictamente la denominada «Teoría del Mandato», según la cual, iría contra el orden democrático constitucionalmente establecido toda actitud de la Cámara Alta que adopte medidas contrarias al programa electoral del partido elegido, quien ostenta un «mandato electoral del pueblo» para su puesta en práctica. El planteamiento de esta teoría fue expresado por Lord Salisbury tras la llegada al poder del Partido Laborista en 1945. V. VICENT BOUVIER, *cit.*, pág. 511.



rio en la Cámara Baja, como ya sucedió en 1978. Los detractores de tal propuesta basan sus argumentos en esta consideración, particularmente centrados en el contenido de la reforma incluida en el Libro Blanco de 1968, concretamente en lo relativo a las *Voting Peers* y su adecuación a la mayoría en la Cámara de los Comunes (93).

Ahora bien, existen opiniones a favor de una Segunda Cámara que retenga un poder de retraso en proyectos legislativos del Gobierno y la Cámara de los Comunes que les haga reflexionar antes de proceder en contra de su voluntad o, en todo caso, para forzar un acuerdo cuando esta situación se produce, entre ambas Cámaras. Pero, por otra parte, no sería conveniente otorgar a una Segunda Cámara reformada una facultad de frustrar los proyectos legislativos de un Gobierno responsable frente a una Cámara electiva como es la Cámara de los Comunes (94). Resulta evidente desde este análisis que la Segunda Cámara no debe constituir un reducto de bicameralismo integral que disfuncionalice el esquema de poderes de la forma de gobierno parlamentaria. Con ello se sientan las bases de una más estrecha colaboración entre la institución parlamentaria en su conjunto y el Ejecutivo, respetando el acervo de una Cámara consolidada siquiera en las prácticas legislativas del Gobierno. Pueden identificarse así tres parámetros en los que encajar la revisión constitucional en ciernes: 1) Una Segunda Cámara debe encontrar su utilidad en la «maquinaria de gobierno»; 2) debería estar basada en la Cámara de los Lores ya existente, preservando entonces su tradición y su labor desarrollada, y 3) la última autoridad debe quedar en la Cámara de los Comunes (95).

En realidad tanto laboristas como *tories* han evolucionado sus planteamientos hacia posiciones más pragmáticas, sobre

---

(93) LORD BOYD-CARPENTER, «Reform of the House of Lords, another view», *cit.*, pág. 92.

(94) LORD SHEPHERD, *cit.*, pág. 4.

(95) HENRY BURROWS, *cit.*, pág. 105.

todo en fases de ejercicio de responsabilidades de gobierno (96). De este modo, las tesis de la *Conferencia Bryce*, que permitieron alcanzar en 1918 (97) acuerdos impensables hasta entonces entre ambos partidos, han sido en la práctica desechadas por lo difícil de formular una propuesta satisfactoria para el conjunto del sistema político (98). Concretamente, los miembros de la *Conferencia Bryce*, estando en desacuerdo en algunos puntos, llegaron a considerar que el principio esencial de la *Parliament Act* de 1911 era del todo inadecuado como solución permanente para el problema de las diferencias surgidas entre las dos Cámaras. Sin embargo, el establecimiento de este principio nuclear de la *Parliament Act* de 1911 consistente en el límite matemático de tiempo en el que los Lores pueden retrasar las medidas legislativas aprobadas por los Comunes, han recibido al final general aceptación por los partidos del *Two party system*. La *Parliament Act* de 1949, ha supuesto en realidad un desarrollo del mismo principio contenido ya en la *Parliament Act* de 1911. Incluso los conservadores han llegado a aceptar de hecho la reducción que introdujo la *Parliament Act* de 1949 y que tan duramente combatieron en 1948. En esta fecha, cuando el Gobierno Laborista insistía en que el retraso debía interpre-

---

(96) Así ha sido particularmente en el caso del Partido laborista, en el que a pesar de las tesis abolicionistas de la derecha del *labour*, éstas no han sido representativas de la opinión del partido. Desde este punto de vista, el Manifiesto adoptado con ocasión de las elecciones legislativas de 1979 es en realidad un texto de compromiso en el que aparece una breve mención a la abolición de la Cámara, pero también se hace referencia a la reforma del poder de retraso y al veto legislativo de los Lores. V. VICENT BOUVIER, *cit.*, pág. 512.

(97) Las tesis de la Conferencia, se intentaron introducir mediante resoluciones promovidas por la propia coalición de Gobierno en 1922, aunque sólo a nivel de principios. Con posterioridad, y hasta la Conferencia de partidos de 1945, se produjeron intentos en 1924, 1927 y 1933 (por Lord Salisbury). V. BROMHEAD, *cit.*, pág. 262 y sigs.

(98) El Informe de la *Conferencia Bryce* propone en 1918 una asamblea de 300 pares nombrados a partes iguales por el Gobierno, por los Comunes y por los propios Lores, con mandato de 12 años y renovación por tercios, adoptando una base regional para los tres cuartos de estas Pairs. MONICA CHARLOT, *cit.*, pág. 796.

tarse como de doce meses desde la primera ocasión de segunda lectura como máximo, o nueve meses desde la tercera lectura y los Conservadores insistían en una interpretación diferente, con posterioridad parecieron perder el interés por esos tres meses sobre los que habían discutido tanto.

Al margen de las propuestas de reforma elaboradas por la *Conferencia Bryce*, la aportación más interesante de esta Comisión fue, sin género de duda, la enumeración de las funciones que una Segunda Cámara debería desempeñar para ser funcional al conjunto del sistema político. La relevancia de tales conclusiones ha sido tal, que todavía hoy el contenido de dichas propuestas es referencia indispensable del punto de partida de todos los estudios que sobre la Cámara Alta se publican, y a las que seguiremos nosotros también.

La primera de las funciones asignadas a la Segunda Cámara es la de revisión o segunda lectura de los proyectos discutidos ya en la Cámara de los Comunes, atendiendo al objetivo ya conocido de mejora de los proyectos (99). Esta sería la función a potenciar desde las filas del Partido Laborista: la de una asistencia técnica a los Comunes (100). En segundo lugar, la Cámara Alta debe realizar también la función de iniciativa y examen de los denominados proyectos no controvertidos (*comparatively non-controversial bills*). Tercero, la opción de usar su veto dilatorio para aquellos proyectos que se entiendan deban atender por sus características a una mejor y más estudiada formación de la opinión de la nación (101). El fun-

---

(99) Esta es la función que debe predominar en una futura Cámara Alta según los proyectos de reforma del *Labour*, para el que la colaboración entre las dos Cámaras del Parlamento debe de estar por encima de las funciones de control de la Segunda Cámara.

(100) Una aportación similar puede encontrarse en B. CRICK, quien plantea la necesidad de conformar una Cámara de escrutinio, incluso como Consejo de la Administración. *Cit.*, pág. 125.

(101) Esta es la función más discutida y controvertida de las asignadas a la Cámara por la *Conferencia Bryce*. A este respecto el Informe de la Conferencia decía «The Second Chamber should aim at ascertaining the mind and

damento para usar este veto ha sido muy contestado, puesto que en la actualidad, los standars educacionales, los medios de comunicación de masas, las encuestas, etc., ya son capaces de formar a la opinión pública, que por sí misma valora los proyectos en curso a través de estos mecanismos, sin necesidad de una Segunda Cámara (que además no es electa) que interprete los deseos de otros. El proyecto laborista de 1980 aconseja por ello reducir la dilación del veto a seis meses cuando exista desacuerdo entre las Cámaras (102), transcurridos éstos el proyecto puede ser sometido a la sanción regia siempre que una resolución sea adoptada en este sentido por la Cámara de los Comunes (103). En su contra, los redactores del proyecto *Home*, ya en el ámbito conservador, se refugian en el veto de la PA de 1911, cuyas disposiciones en esta materia volverían a tener vigencia, a la vista de una Cámara electiva en su totalidad (104). El resto de proyectos conservadores van más lejos en la extensión del veto, como el presentado por el *Grupo Bow*, en cuyo memorándum Jacques Arnold considera que en el mecanismo de resolución de conflictos se debe recurrir a una disolución anticipada en la que el electorado decida, por lo que el veto concedido a los Loes (con el mantenimiento de la exclusión de los *Money Bills*), debería ser de igual duración que la legislatura y sólo podría ser levanta-

---

views of the nation as a whole, and should recognize its full responsibility to the people, not setting itself to oppose the people's will, but only to comprehend and give effect to that will when adequately expressed». V. F. W. LASCELLES, *cit.*, pág. 206.

(102) El Libro Blanco de 1969 era más preciso en este punto, al definir en términos estrictos qué se entiende por desacuerdo, describiéndolo como la situación que se produce cuando un proyecto proveniente de la Cámara de los Comunes es rechazado, o cuando los Loes insisten en la introducción de enmienda/s no aceptadas por la Cámara Baja.

(103) Se excluye de este procedimiento de veto dilatorio, manteniendo la Sección 2 de la *Parliament Act* de 1911, todo proyecto extensivo de la duración de la legislatura.

(104) Idéntico plazo para el voto (dos años) es el propuesto, a excepción de los *Money Bills*, por los socialdemócratas en una futura Cámara Regional.

do por una nueva Cámara de los Comunes tras unas elecciones generales. La CAER incluso extiende el ámbito material del veto a los proyectos financieros, resolviéndose los conflictos en caso de rechazo mediante el recurso al referéndum. Más sustancial es la reforma de poderes de la SCL, quienes en el plano de la legislación ordinaria, y para el caso de conflicto persistente entre las dos Cámaras (esto es, que el nuevo «Senado» rechace dos veces un proyecto por un voto mayoritario negativo), prevén la votación conjunta de ambas Cámaras por mayoría simple como método de conciliación de diferencias. En materia de legislación financiera, se hace depender la política económica del Gobierno de la obtención en la Segunda Cámara de una mayoría cualificada, condición que durará mientras el Gobierno que responda de ella permanezca en el poder.

Por último, la Cámara de los Lores debe gozar de la plena y libre discusión de materias en políticas públicas. En concreto, en lo que se refiere a la legislación delegada, en la que la Cámara de los Lores mantiene poderes de aprobación idénticos a la de los Comunes, los laboristas plantean la anulación de tales facultades por cuanto constituye un medio importante de acción de gobierno. Unicamente la Cámara podría pedir una segunda reflexión o reconsideración al Gobierno. Una propuesta similar, según el Informe de 1980, cabría introducir para todo proyecto, tal y como ya establecía el *White Paper* (1968), en el sentido de suspender toda resolución de anulación aprobada por los Lores durante un período de tiempo que permita su reexamen por la Cámara de los Comunes. Pero más interesante parece la introducción sugerida por el Libro Blanco, de una co-lectura en el procedimiento legislativo que, con vistas a mejorar la cooperación entre las dos Asambleas, permitiría que, una vez introducido un proyecto en una de ellas, el examen en detalle se llevara a cabo por un *Joint Committee* (Comisión Mixta), que se aplicaría a todo *Public Bill* (*Consolidation Bills* y *Legal Bills*) e incluso a la legislación delegada y *Private Bills*, ganándose así un tiempo considerable como ya sucede en cuanto

al paso sólo de ciertas etapas con los proyectos técnicos o no controvertidos (105).

Consideraciones análogas merece para el Informe de 1980 la reforma de las facultades de los Lores en la aprobación de la *Private Legislation*, haciendo prevaler la voluntad de la Cámara de los Comunes a este respecto sobre toda decisión adoptada por los Lores.

Pues bien, un análisis del comportamiento de la Cámara desde el *Informe Bryce* arroja la constatación de que la Segunda Cámara ha cumplido y cumple, de forma sustancial todas y cada una de las funciones enumeradas en el Informe. Por lo que respecta a la primera de ellas, la Cámara de los Lores ha llegado a recibir los parabienes de todos los partidos por su trabajo. Las estadísticas revelan que en un porcentaje elevadísimo el Gobierno hace suyas las enmiendas de los Proyectos que presenta a la Cámara Alta. Este gran porcentaje de enmiendas ya habla por sí solo, pero si además tiene en cuenta el número de enmiendas rechazadas a los Lores, que suele ser mínimo, está más que justificada la existencia de una Cámara revisora, cuyos esfuerzos, como es constatable, se dirigen a mejorar y no a destruir los proyectos legislativos que se le envían (106). La función del inicio del trámite de proyectos de carácter no controvertido arroja también un balance valioso para la funcionalidad de la Cámara, puesto que la Cámara de los Comunes se encuentra con proyectos muy elaborados, fáciles de examinar rápidamente, puesto que el debate de detalle necesario para que un proyecto se transforme en ley le viene dado desde la Cámara Alta.

---

(105) Esta sugerencia reconoce la importancia de los Lores como Cámara complementaria, pero con inevitables resistencias por parte de los Comunes, quienes ven el peligro de encorsetar sus dominios legislativos, mientras que los Lores encuentran que los proyectados *Joint Committees* minarían el *status* de Cámara revisora. V. J. P. MORGAN, *cit.*, pág. 53.

(106) F. W. LASCELLES, *cit.*, pág. 210.

## 7. LOS INTENTOS DE REFORMA FRUSTRADOS Y EL RIESGO DE BLOQUEO INSTITUCIONAL

Instalados en una posición de reserva, los Conservadores nunca han intentado ampliar los poderes de la Cámara de los Lores más allá de lo que la izquierda había dejado establecido en 1949. La razón principal era la más que probable reforma de un gobierno laborista que hubiera vuelto a la carga con medidas de respuesta, incluso más fuertes. Ya existió un intento en 1955 con la elaboración del denominado *Two Writ-Scheme*. Característica esencial de esta propuesta es que propugnaba la constitución de una nueva Cámara sin variar la composición presente, fijando unos principios esenciales a objetivar en una futura tramitación parlamentaria de la reforma (107). Asimismo, permanecían inalterados los poderes de la Asamblea, por creer que éstos resultan adecuados; ahora bien, sólo podrían utilizarse plenamente siempre que la autoridad de la Cámara derive de sucesivos Gobiernos, aplicando entonces la consabida modificación en su reclutamiento, por ser el Gobierno, en última instancia, expresión del electorado. El efecto buscado por este esquema era eliminar el control sobre la legislación de quien sucede en una Pairía hereditaria bien por nacimiento bien por derecho, salvando la participa-

---

(107) Los argumentos eran los siguientes:

«a) That a person who is created a peer or given another peerage (either hereditary or life), and a bishop who has become a member of the House of Lords, is entitled to as much authority and standing in the Country as a Member of parliament; and that it is reasonable that the should be able to exercise that authority during his lifetime, or, in the case of a bishop so long as he remains a member of the House;

b) that a person who succeeds to a peerage should in modern times only be allowed to exercise his inherited and traditional right which is, as a Counsellor of the Crown, to give his counsel; and that he should not be allowed to exercise any control over legislation unless he is specifically given that authority by the government of the day;

c) that the House of Lords, if it is to continue to be of value, must be able to take an effective part in of government, irrespective of which political party is in power.»

ción de estas Pairías mediante su consejo aunque sin derecho de voto. En definitiva, con este nuevo contenido en la participación de Pairías hereditarias se entendía que no se prescindía del beneficio para el país del consejo independiente de la sección educada de la comunidad, no necesariamente influenciada por ligazones políticas y no afectada por los vaivenes inherentes a un sistema de representación electivo (108).

De hecho, la Conferencia de los tres principales partidos, iniciada en noviembre de 1967 (109), llegó a elaborar una serie de principios que no suscitaron el consenso de los partidos representados. Previamente se habían redactado por parte de una suerte de Comité las líneas maestras de un posible Proyecto, con la particularidad de que contenía dos esquemas de carácter alternativo: uno, sustancial y simple; el otro, más complicado y riguroso. Ambos son conocidos como los *Two-tier schemes*. La propuesta simple postulaba la existencia de Pairías con derecho a asistir y participar, pero privadas de voto, mientras que otras, seleccionadas inicialmente entre las *Life Peers* y las *Peers of first creation*, gozarían de tal derecho. El *Two-tier* de mayor complejidad propone una Cámara de Pairías con derecho a voto y otras privadas de él, añadiendo el derecho de voto de alguna de las Pairías hereditarias que ya tienen voz, permaneciendo el poder para crear nuevas Pairías. El número de Pairías votantes debería equilibrarse por partidos políticos para así asegurar una sensible mayoría proclive al Gobierno. Pero la existencia de Pairías *crossbench* plantea la posibilidad de infringir alguna derrota a las posiciones gubernamentales, absorbiendo

---

(108) HENRY BURROWS, *cit.*, pág. 107.

(109) El antecedente que retomaba la controversia sobre la Cámara de los Lores venía inspirado en el programa electoral del Partido Laborista, *Time for decision*, para las elecciones de 1966: «Las medidas legislativas necesarias serán tomadas, para proteger las decisiones políticas aprobadas por la Cámara de los Comunes de acciones dilatorias o contrarias de la Cámara de los Lores» («Legislation will be introduced to safeguard measures approved by the House of Commons from frustration by delay or defeat in the House of Lords»). V. MONICA CHARLOT, *cit.*, pág. 797.



do, pues, este esquema todos los tintes de un conservadurismo velado.

Igualmente, con antelación a la celebración de reuniones de la Conferencia, se había debatido en la misma Cámara de los Lores la posibilidad de acometer la reforma (110), lo que dio lugar a la constitución de un sub-comité que celebró sus sesiones (confidenciales) de forma prácticamente paralela a las de la Conferencia (111) y acabó suministrando sus notas e informes a ésta y, si bien sus modelos propuestos no eran lo suficientemente desarrollados (pues casi eran meros estudios estadísticos acompañados de sugerencias) para ser publicados oficialmente, lo cierto es que constituyeron un material indispensable para el estudio del Proyecto por los Comunes.

El rechazo por la Cámara de los Lores de la aprobación de sanciones de Naciones Unidas para Rhodesia del Sur en 1968, fue el detonante de que se rompieran las conversaciones que para la reforma de la Segunda Cámara se venían desarrollando. En enero de 1968 ya se había logrado un acuerdo para acometer la reforma sobre el sistema de *two-tier*, de Pairías con derecho a voto y otras desprovistas de éste. No obstante, la Conferencia consiguió acercar posturas en algunos aspectos. En uno de ellos, hay que remarcar lo que de paradoja tiene que los conservadores formularan previsiones para acortar el período dilatorio del veto de los Lores cuando existiera

---

(110) Fue el 12 de abril de 1967 cuando Lord Mitchison, de la línea radical, propuso una *Motion of Papers* llamando la atención sobre la necesidad de la reforma. V. J. P. MORGAN, *cit.*, pág. 171.

(111) Es curioso destacar que, al no tener ataduras a las directrices o consignas de los partidos, los Lores que componían este sub-comité (Lord Shakleton, Lord Byers y Lord Jellicoe en representación de Lord Carrington, que se encontraba en Australia), acostumbrados a mantener encuentros en la actividad diaria de la Cámara, eran menos inflexibles a las concesiones que sus colegas que estaban participando en la Conferencia política, quienes actuaban como simples delegados, comprometiendo el acercamiento de posturas. *Ibidem*, pág. 179.

desacuerdo con la Cámara Baja, al que intelectualmente al menos se sentían vinculados. Sin embargo, quedaba claro para los laboristas –razón por la cual no insistieron tanto en la reducción del período de retraso–, que el auténtico problema para el Gobierno era el elemento hereditario de la Cámara (112). El acuerdo final alcanzado sobre reducción del veto temporal acusó la voluntad expresada desde el Gobierno, en pleno desarrollo de la Conferencia, de acortar el tiempo a seis meses desde la tercera lectura en los Comunes, mientras que los deseos conservadores situaban este lapso de tiempo en nueve meses desde el momento de desacuerdo de las Cámaras, que era tanto como decir un año desde el final de la tercera lectura por la Cámara Baja. Al final, y por mediación de Bargaining, se alcanzó el compromiso de reducción de seis meses desde el momento de desacuerdo. De igual manera se acordó que un proyecto controvertido por enfrentamiento de las dos Asambleas, podría ser presentado a sanción regia transcurrido el veto temporal incluso si el período de sesiones fuera prorrogado o cuando se disolviera el Parlamento.

No obstante, los trabajos de esta Conferencia no cayeron en saco roto debido al impulso legislativo del Gobierno Laborista conducente a la inmediata modificación en composición y funciones de la Cámara de los Lores (113). En este sentido, el propio Gobierno completó los trabajos de la Conferencia de partidos formulando los principios y objetivos que se deberían alcanzar con la reforma. Entre los presupuestos para la reforma se encuentra la convicción de que en una estructura

---

(112) De hecho Lord Shackelton y Lord Shepherd (dos *frontbenchers* laboristas) sabían por experiencia que los poderes de veto temporal de los Lores eran más aparentes que reales, por un improbable uso continuado. V. J. P. MORGAN, *cit.*, pág. 181.

(113) Con carácter previo el Partido Laborista había redactado un Manifiesto (*Election Manifesto*) en 1966 en el que se anunciaba que el Gobierno Laborista introduciría medidas legislativas «to safeguard measures approved by the House of Commons from frustration by delay or defeat in the House of Lords».

parlamentaria moderna el sistemas de una Segunda Cámara debería significar el desempeño de un rol complementario y no de confrontación de la Cámara de los Lores respecto de la de los Comunes. En segundo lugar, es constatable que la composición y poderes de la Cámara Alta evitan desarrollar ese buscado rol efectivo complementario. También se entiende que toda reforma debe potenciar el funcionamiento del Parlamento entendido en su conjunto. Por último, en relación con la anterior propuesta, la reforma debería conseguir que el trabajo de las dos Cámaras sea coordinado e integrado, revisando las funciones de la Cámara de los Lores. Con estas premisas, los instrumentos para dar efectividad a las propuestas del gobierno se concretaron en los siguientes: Eliminación del carácter hereditario de los miembros de la Cámara, inexistencia de una mayoría permanente de ningún partido y, aseguramiento de una mayoría razonable para el gobierno de turno con la que poder desarrollar el programa legislativo (114). Las aspiraciones del Gobierno Laborista se incorporaron a un Libro Blanco (115), que a la postre supuso la base inmediata para la introducción en la Cámara Baja de un proyecto de reforma que comenzó a tramitarse en 1969 (116). El proyecto consiguió llegar hasta la Segunda lectura, momento en el que se consideró que su contenido afectaba a materia de naturaleza constitucional, lo cual obligaba a plantear el debate ante el pleno de la Cámara (117). Y si bien el proyecto, avalado por el consenso de la Conferencia de Partidos, pudo pasar hasta la segunda lectura, durante el debate en el pleno las alas más ra-

---

(114) SHEPHERD, *cit.*, pág. 6.

(115) La reforma descansa sobre la distinción entre Pairías con voz y con voto (*voting Peers*), en número 230 y, el resto serían las Pairías ya existentes, que tendrían voz, pero no voto con la previsión de hacerlas desaparecer progresivamente. V. MONICA CHARLOT, *cit.*, pág. 799.

(116) Para un estudio detallado sobre esta cuestión v. J. P. MORGAN, *cit.*, pág. 196 y sigs.

(117) Para un seguimiento de los avatares del iter legislativo de la reforma, con particular énfasis en la ruptura de la disciplina de voto laborista, v. MONICA CHARLOT, *cit.*, pág. 800 y sigs.

dicales de ambos partidos se enzarzaron en una campaña (dilatada por cierto), tan destructiva como brillante en sus argumentos contra la reforma proyectada (118). El resultado final fue la retirada del que ha sido el último intento de reforma de la Cámara por parte del Gobierno Laborista. Pero el hecho ha quedado como un amargo episodio, incomprensible para muchos, cuando todas las circunstancias parecían favorables. Para los laboristas una Cámara que incrementara su papel en relación a los Comunes, es contraria a su aspiración de abolirla. De otro lado, los Conservadores tenían un auténtico temor hacia el reforzamiento del liderazgo del Primer Ministro, desde el instante en que los Pairías serían creadas por el Primer Ministro de turno (119).

Evidentemente siguen existiendo conservadores cuyo ideal sería tener una Segunda Cámara con más poder del que hoy disponen los Lores. Sin embargo, el argumento choca de entrada con la falta de legitimación democrática de los Lores apuntándose como punto débil de esta línea de pensamiento la interferencia que supondría un incremento de poderes de los Lores para el deseo de los electores (120). Ahora bien, tomando en cuenta la constatación de la pérdida de apoyo electoral por parte del Gobierno antes de la convocatoria de una elecciones generales, es cierto que también existirían medidas legislativas adoptadas por la Cámara de los Comunes que en ese momento no serían concordantes con el deseo de la mayoría electoral. Por este motivo, en Gran Bretaña, sobre todo hacia el final de la Legislatura, sería deseable, según algunos autores, algún mecanismo de control del Gobierno en estas circunstancias (121). No obstante, las posibles ventajas de estos argumentos encuentran

---

(118) La historia de este proyecto de reforma revela el paso del Proyecto al pleno de la Cámara como un triunfo de los *backbenchers* (senadores independientes no adscritos a ningún partido) sobre el *establishment* de los Partidos mayoritarios. V. BOYD-CARPENTER, *cit.*, pág. 90.

(119) LORD SHEPHERD, *cit.*, pág. 7.

(120) BROMHEAD, *cit.*, pág. 243.

(121) *Ibidem*, pág. 242.

como obstáculo los propios postulados que configuran la teoría de la responsabilidad ministerial anglosajona, con cauces bien delimitados para hacerla exigible. La aplicación de estos criterios es en realidad la manifestación más elocuente de lo lejos que se ha llegado en el desarrollo de esta doctrina, sobre todo porque no es posible concebir que las medidas del Gobierno sean partes incardinadas dentro de una coherente y sólida política. En efecto, como ya observara Laski, es difícil descubrir los puntos del programa de un partido a los que debe su triunfo en las urnas, siendo evidente, de otra parte, que todo Gobierno tiene que resolver problemas imprevistos durante su mandato que le obligan a especular legítimamente sobre las soluciones más aceptables para el cuerpo electoral (122). Y, en estas circunstancias, no se puede sostener un ejercicio del veto por la Segunda Cámara (no electiva) contra un proyecto aprobado en los Comunes con el argumento de que el Gobierno no obtuvo en las últimas elecciones ningún mandato para ponerlo en práctica, entre otras razones, porque los miembros de la Cámara de los Comunes son ya responsables ante el electorado mediante la disolución, cumpliendo la máxima recordada por Laski según la cual en toda entidad democrática, nadie tiene derecho a los laureles si no acepta también los sinsabores, sometiéndose a un posible rechazo del cuerpo electoral (123). Por tanto, a pesar de las debilidades de la doctrina sobre la responsabilidad ministerial que conducen al planteamiento de mecanismos de control más efectivos, realmente ésta fundamenta todo el sistema político británico, por lo que cualquier apartamiento de esta teoría, supondría un cambio sustancial, incluso revolucionario, en el sistema de gobierno británico.

Las particularidades del *two party system* británico especifican bien las difuncionalidades a las que puede conducir una Segunda Cámara. Si se extienden los poderes de ésta se corre el riesgo de bloquear la acción del gobierno siempre que la

---

(122) *Cit.*, pág. 108.

(123) *Ibidem*, pág. 102.

mayoría de ambas Cámaras sea de signo diferente, igualmente cuando la mayoría de la Cámara Alta sea centrista, y, por tanto equidistante de ambos partidos. Los cometidos que la teoría constitucional asigna a las Segundas Cámaras se verían comprometidos ante situaciones de esta naturaleza, concretamente en lo relativo a la capacidad de enmendar la voluntad de la Asamblea popular, pero sólo con carácter temporal, con la condición de la supremacía en última instancia de la voluntad de la Cámara Baja. En definitiva, para ser eficaz y no caer en un bicameralismo ni integral ni técnico, la Segunda Cámara debe cumplir dos exigencias en un sistema como el británico: debe de estar más a la derecha que un gobierno que se sitúa a la izquierda y más a la izquierda que un gobierno que se ubica en posiciones conservadoras (124). En este sentido, la solución apunta hacia un sistema de elección de la Cámara Alta del que no resulte una mayoría de partido. Aquí es donde encajan propuestas que introducirían una variable territorial en el Parlamento inglés tomando como referencia el modelo francés de elección de los miembros de la Cámara por las asambleas locales (V. *infra*) (125).

#### 8. LA PONTENCIACIÓN DE LAS FUNCIONES DE CONTROL

Otras propuestas de reforma de la Cámara de los Loes han ido encaminadas hacia su reforzamiento en relación al control

---

(124) CADART, J., *cit.*, pág. 704.

(125) Autores como LASKI, cuestionan el sistema de elección indirecta por las agrupaciones locales debido a que éstas son elegidas por un período de tiempo fijo, lo cual dificultaría trabajar en armonía con la Cámara de los Comunes, produciéndose además un desfase en la representatividad de una de las Cámaras del Parlamento, sobre todo, tras una disolución de la Cámara Baja que minaría la representatividad del electorado en la otra Asamblea, habiéndose producido en ese momento un cambio en el seno del electorado respecto al modo de juzgar los acontecimientos políticos. Por otro lado, la Segunda Cámara correría el riesgo de verse contaminada por los vaivenes de la política local, condicionando artificialmente la política del Gobierno. *Cit.*, pág. 104.

sobre la Cámara de los Comunes. De este modo, el gobierno no vería afectada su posición ya de por sí reforzada, debido a la mayoría dócil con la que cuenta por definición en la Cámara de elección popular. En este sentido, como escribe Cadart, sería ilusoria toda medida que contemplara esta posibilidad. Sin embargo, añadiría importantes ventajas a las relaciones Parlamento-Gobierno, puesto que consistiría en otorgar a los Lores un poder de veto temporal limitado y reducido (alrededor de seis meses) calculado en función de período determinado o en función de un número máximo de *navettes*, al término del cual la última palabra, caso de persistir el desacuerdo, la tendría el Gobierno, quien sería libre de escoger cualquiera de cada uno de los dos textos elaborados por las dos Asambleas; o bien si no se decide por la solución acordada por la Cámara Baja, podría prolongar el debate enviando, para ser examinado de nuevo, el texto de la Cámara de los Comunes a la Cámara de los Lores (126).

Más envolvente me parece la idea de orientar las funciones de la Cámara hacia un control de la actividad reglamentaria del Ejecutivo. Efectivamente, existe una necesidad acuciante de redefinir la responsabilidad del Ejecutivo y la Administración en los Estados con democracia parlamentaria en la actualidad, y, en este sentido, la influencia de los nombramientos de los Lores por el Primer Ministro no puede soslayar que el concepto de *accountability*, aplicado a la acción de la Administración, deba ser reemplazado —como propone Leonard Tivey (127)—,

---

(126) CADART, J., *cit.*, pág. 705.

(127) La solución para alcanzar una Cámara de relevancia no pasa tanto por la modificación en su composición como por una redefinición en las funciones, contemplando la posibilidad de hacerla irreductible al oleaje electoral de los Comunes, mediante un mandato de seis o nueve años con renovaciones parciales. A este respecto TIVEY ve en el «establishment of a forum for the sustained discussion of executive action —in prospect as well as in retrospect— would give the House a new (and novel) lease of life». «A Constitutional Reform: A Modest Proposal», *Political Quarterly Review*, vol. 66, núm. 4, octubre-diciembre 1995, págs. 280-281.

por el de *responsibility*. El problema a resolver es el aparente divorcio entre intereses públicos corporativos y los políticos profesionales, a la vez que el gran problema de la mutua cooperación entre el experto, el administrador, el político y el ciudadano lego y ajeno a la burocracia técnica. Y, debe reconocerse que, no existiendo distinciones absolutas entre aplicación y puro conocimiento, esto es, entre el estudio de políticas y su ejecución, sí que puede defenderse «que la Cámara Alta llegue a ser, cada vez más, Cámara de escrutinio, revisión, investigación, técnica e información» (128).

En definitiva, el problema fundamental que se plantea cuando se piensa en la futura Cámara de los Lores es el fundamentar una reforma del Parlamento que pondría en peligro el actual rendimiento funcional de la institución. Sin duda, el gran valor de los trabajos desarrollados por la Cámara se compagina mal con una composición orientada al predominio de un partido (129). El conservadurismo de la Cámara Alta puede ser el «pequeño precio» que haya de pagarse «para la continuidad de los hábitos de debate tolerante y responsable, que hacen de la Cámara una pieza tan valiosa de la maquinaria del sistema de Gobierno británico» (130). Por tanto, la estabilidad que genera una institución como ésta no será comprometida con reformas que pueden merecer los mejores juicios en sus planteamientos teóricos, pero poco adaptadas a la realidad política del sistema. No obstante, no se puede descartar la adopción de medidas en el futuro que consigan establecer criterios en cuanto a la com-

---

(128) B. CRICK, *cit.*, pág. 126.

(129) En consideración a los trabajos desarrollados por la Asamblea, J. P. MORGAN encuentra que, aunque la fuerza de la Cámara descansa quizá más en sus deliberaciones, donde ejerce su influencia en mayor medida, es en la función como legisladora, tramitando los *Public Bills*, los *Private Member's Bills* y la legislación subordinada, en la que los lores afrontan de forma más inmediata los problemas políticos; y es en esta esfera en la que se ve implicada la acción del Ejecutivo, justo donde aparece el dilema de una instancia redundante o abolible. *Cit.*, pág. 45.

(130) BROMHEAD, *cit.*, pág. 275.



posición más acordes con la representación política. Consecuentemente, podrían potenciarse en un futuro los Pares del grupo de técnicos y científicos, al tiempo que se creen Pairías que favorezcan el acceso del *Labour Party* a la Cámara.

Las reformas de 1911 y de 1949 sustancialmente provocaron un replanteamiento del papel político de la Cámara de los Lores dentro del esquema de los poderes legislativos. De hecho, las disputas de los primeros años del presente siglo venían provocadas no sólo por las diferencias entre liberales y conservadores, sino también por el fracaso de la Cámara de los Lores para aceptar los cambios que se habían producido en la naturaleza de su poder político. A esta falta de adecuación a su nuevo rol vino a poner fin la *Parliament Act* de 1911, regulando por primera vez de forma escrita la resolución de los conflictos entre ambas Cámaras del Parlamento tras décadas de convenciones constitucionales en la materia. El elemento clave de la nueva situación de los Lores estaba determinado por la evolución que se había producido en la Cámara de los Comunes, que a medida que se convertía en la Cámara más representativa del pueblo, estaba por su parte cada vez más dominada por los Partidos. Pero ya en 1904 sir Sidney Low escribía que la Cámara de los Comunes era «una máquina para la discusión de los proyectos legislativos de los ministros», diez años más tarde significará la evolución experimentada en estos términos: «El poder de establecer la legislación está en la práctica limitado a aquellos miembros de la Cámara que forman al mismo tiempo el círculo interno del Gabinete» (131). Y tal como vaticinaba Low, la tendencia ya observada por él ha venido desarrollándose a lo largo de la pasada mitad de este siglo. Se han producido grandes cambios, más allá incluso de lo que Low pensaba. En lo que se refiere a los Lores, la capacidad para desarrollar discusiones de detalle y de influir en el curso de los acontecimientos políticos ha sido evidente. A ello ha cooperado el carácter de la Cámara, en la que no se discute en bloque los proyectos

---

(131) *Cit.* por BROMHEAD, pág. 141.

de los ministros, sin los estrechos límites que imponen tanto el carácter de la responsabilidad ministerial como el propio sistema del *two party system*.

El juego político de mayoría-oposición constituye, pues, el núcleo de la actividad legislativa en las dos Cámaras. La capacidad de la oposición para dividir la opinión del Parlamento, incluso entre la mayoría que a priori sostiene al Gobierno, marca sensiblemente la actividad política de la institución parlamentaria. Lo que ocurre es que, mientras en la Cámara de los Comunes el Gobierno sabe que cuenta con una mayoría que le respalda, no sucede así, sobre todo en períodos de Gobierno laborista, cuando se somete a discusión y voto algún proyecto del Gobierno en la Cámara de los Lores. Especialmente durante el procedimiento en segunda lectura, es donde, si el Gobierno encuentra que su proyecto puede ser derrotado, en concreto por voto en contra o abstención de diputados de su mayoría, no presentará el texto hasta que los oponentes al mismo en sus filas sean persuadidos para retirar su oposición. En este sentido, existiendo el riesgo de que el proyecto sea derrotado en la votación en los Comunes, el Gobierno sabe que cuenta con los medios para que no pueda ser rechazado, al contar con la mayoría de la Cámara aunque tenga que convencerla. Sin embargo, en la Cámara de los Lores la oposición tiene efectos diferentes, dado que el Gobierno no cuenta necesariamente con el respaldo de la mayoría de la Cámara. Un Gobierno conservador desde luego con toda probabilidad podrá contar con suficiente apoyo de las Pairías que le son afines, pero un Gobierno laborista indudablemente estará en minoría, por lo que fácilmente podría ser rechazado cualquier proyecto en segunda lectura. Pero, justamente por esto, la mayoría conservadora en la Cámara de los Lores ha desarrollado la política de no votar contra la segunda lectura de las medidas propuestas por gobiernos laboristas, a riesgo de deslegitimarse aún más.

Se aprecia de modo sustancial, como acabamos de ver, la preeminencia del Ejecutivo, incluso en sus relaciones con la Cámara Alta. Tal superioridad ha sido más manifiesta aún, en

su evolución, en los distintos comités que operan en el seno del Parlamento. Un número muy elevado de enmiendas propuestas por los miembros privados en la fase de Comité de la Cámara de los Lores son retiradas, al igual que en los Comunes con posterioridad a la discusión. La situación actual en este sentido marca las diferencias respecto a períodos anteriores en los que la oposición cerrilmente trataba de dificultar la labor legislativa del Gobierno. En concreto la propia Cámara ha concedido al Gobierno en numerosas ocasiones el derecho a incidir en materias de detalle en su legislación, aunque siempre dentro de los términos más aceptables para ésta. También suele ocurrir que algunas enmiendas propuestas por el Pleno de la Cámara, no muchas, son aceptadas por el Gobierno en su totalidad, lo cual conduce al inmediato asentimiento de la Cámara sin más debate. Por el contrario si el representante gubernamental declara inaceptable las enmiendas, los promotores de éstas deben decidir si forzar o no una división mediante presiones, algo que hoy en día es infrecuente. Pero sin duda en puntos de detalle de las proposiciones legislativas del Gobierno, se considera generalmente que el voto mayoritario de la Cámara de los Lores no es el mejor camino para llegar a decisiones finales, o, lo que es lo mismo, en esta fase del procedimiento se intenta, por su operatividad, consensuar la postura de la Cámara sin llegar a divisiones (132).

Tampoco sería exacto realizar una crítica al rol de la Cámara de los Lores atendiendo exclusivamente, en una pretendida labor obstruccionista, a las enmiendas adoptadas mediante divisiones. Al contrario, una de las principales funciones que desempeña la Cámara es someter al criterio del Gobierno aquellas enmiendas que se proponen, la mayoría sin plantearlas por el sistema de divisiones en la Cámara. Existe una intencionalidad adicional cuando se emplea el procedimiento de enmiendas —no sólo para alterar proyectos de disposiciones—; en aquellos proyectos en los que las intenciones del gobierno

---

(132) BROMHEAD, *cit.*, pág. 143.

no aparecen del todo claras, el *Committee Stage* de los Lores permite a las Pairías proponer enmiendas de *probing nature* (probatorias de la auténtica naturaleza de la disposición), esto es, para mostrar cómo funcionaría el Proyecto en la práctica y cómo se procedería a su aplicación por los tribunales, la Administración y la comprensión de su filosofía por parte de la opinión pública. En este punto es indiferente el color del Gobierno del momento, puesto que en definitiva tiene toda la potestad para tenerlas en cuenta o rechazarlas. Si, además, se tiene en cuenta los datos estadísticos del porcentaje de enmiendas introducidas en la Cámara y rechazadas por los Comunes, se observa que el volumen de éstas es muy reducido (entre el 4 por 100 y el 6 por 100) con cierta continuidad a consolidarse desde la última postguerra (133). Sin embargo, existe sin género de dudas una función táctica u obstruccionista en las razones que motivan cierto número de enmiendas. Frecuentemente planteadas desde la oposición, oscilan según las circunstancias políticas dentro y fuera de la Cámara y en función de la naturaleza de los Proyectos. A pesar de ello, sin tener en cuenta los frenos de los Comunes, la mayoría de autores consienten en que los Lores realizan una considerable contribución en la tarea legislativa desde el punto de vista de las enmiendas. Por este motivo, si una reforma de la Cámara permitiera a sus miembros un poder más resolutivo en cuanto a las enmiendas, tal consideración sobre las actividades legislativas ampliaría este juicio utilitarista.

Pero no estamos ante un compartimento aislado, dentro del procedimiento legislativo británico, en el tema de introducción de enmiendas, sino que, por el contrario, cada fase de la discusión de una proposición legislativa, dentro o fuera del Parlamento, antes y después de la entrada de cada proyecto en las Cámaras, el Gobierno actúa como oyente de todos los cuerpos sociales, grupos de intereses y personas desinteresadas junto a los miembros de la Cámara de los Lores y de los Comunes de

---

(133) V. J. P. MORGAN, *cit.*, pág. 56.

ambos polos del bipartidismo británico. Y es dentro de este proceso donde el Gobierno acepta o rechaza los argumentos que se le exponen desde todas esas instancias, o bien propone soluciones de compromiso cuando hay una pluralidad de intereses marcada (134). Consiguientemente, la aportación de los Lores a través de la fase de Comité, debe ser vista como una contribución a la formación de la opinión del Gobierno en el proceso descrito y como tal ha de ser valorada, es decir, como un paso más, complementario, de la discusión fuera y dentro del Parlamento, situándose entre una de las varias fases en el iter legislativo en el debate con grupos o instituciones en sede todavía extraparlamentaria.

Por otro lado, el hecho de que un proyecto no reciba enmiendas de los Lores, no indica necesariamente que no haya existido debate de detalle en la fase de Comité o en el *report* (informe), ya que numerosas enmiendas sólo tienen como finalidad pedir una explicación de cómo un proyecto puede ser puesto en práctica con la intención de introducir cambios o no en el texto. En otros casos son abandonadas las enmiendas cuando el Gobierno ofrece una explicación convincente de por qué no las acepta. Pero son muy frecuentes las enmiendas transaccionadas entre sus proponentes y el Gobierno. De hecho, numerosas enmiendas son retiradas después de la discusión en el Comité, en el entendimiento de que el Gobierno considerará su viabilidad, reservando su decisión para posteriores fases del procedimiento. En otras ocasiones un ministro puede mostrarse en principio de acuerdo con el contenido de la enmienda, aunque pospone su definitiva inclusión a un período de maduración de la misma. Cuando esto ocurre el ministro invita al proponente de la enmienda a retirarla hasta que el Gobierno decida sobre la misma, con la posibilidad de volver a formularla en el *report* o en la fase de tercera lectura. La práctica hasta ahora ha sido que las enmiendas formuladas mediante este sis-

---

(134) BROMHEAD, *cit.*, pág. 143.

tema, son luego adoptadas por el propio Gobierno que las hace suyas, buscando siempre el compromiso transaccional necesario para incorporarlas definitivamente al texto (135).

Aquí es donde se insertan las formulaciones de nuevos procedimientos de conciliación intercamerales, surgidos con mayor profusión en los círculos conservadores (136). En efecto, la SCL proyecta crear una Comisión mixta permanente presidida por el *Speaker*, con igual composición de representantes de cada Cámara, con el cometido de alcanzar un compromiso cuando existan divergencias en torno a algún proyecto. El Proyecto *Home*, por su parte, sugiere la necesidad de creación de un *Mediation Committee*, compuesto de siete miembros nombrados por cada una de las dos Cámaras cuyas sesiones vendrían determinadas a petición de alguna de ellas para el caso de que los Comunes no aceptaran ciertas enmiendas votadas por los Lores. Las sesiones del Comité se limitarían por tiempo determinado (137).

9. BALANCE DE LA CÁMARA COMO CUERPO CO-LEGISLADOR.  
HACIA UNA FUTURA CÁMARA DE CONTROL

Finalmente, los juicios que han merecido los cambios en la tarea legislativa de los Lores han sido positivos. La línea que ha seguido la Cámara en los últimos años ha sido siempre

---

(135) *Ibidem*, pág. 145.

(136) LASKI se mostraba contrario al uso de este expediente por la dificultad que determinados casos plantean para alcanzar un texto de compromiso, en una situación de bicameralismo perfecto. Si el acuerdo fuera condición necesaria para la aprobación del proyecto de innovación parlamentaria vendría inevitable, restando como única salida al bloqueo la disolución de las Cámaras, puesto que cada vez que no se llegara a una componenda, el Gobierno no puede desarrollar totalmente su programa si siempre tuviera que plantear la cuestión de confianza por la no aprobación del proyecto por la Comisión mixta. *Cit.*, págs. 105-106.

(137) *Ibidem*, pág. 32.

constructiva, como ya mostrara tímidamente la *Parliament Act* en 1911. Pero se ha conseguido impeler a la Cámara a través de su capacidad constructiva a una resistencia positiva, de mejora, a las propuestas legislativas que se le formulan. En suma, la mejor defensa de la Cámara de los Lores debe recurrir al propio trabajo de la Cámara, cuya voluntad es tenida en cuenta realmente en muchos casos. A ello contribuye la elasticidad en su procedimiento, fruto de la tradición. Pero sobre todo, la legitimidad le ha sido concedida por la ausencia de adscripción no partidista de sus miembros, cuya independencia salvaguarda sus actuaciones de presiones o consideraciones electoralistas (138). Y, como evidencia M. Herrero y Rodríguez de Miñón, «la marginalidad respecto del centro de la vida política, es lo que hace funcional, en su propio ámbito a los Lores» (139). Es evidente que el sistema de la composición hereditaria tiene sus defectos, serios defectos para ser más exactos, pero tampoco cabe duda que cualquier valoración ha de tener en cuenta que una nación como Gran Bretaña, cuya más alta magistratura es hereditaria, con una legitimación inapelable, no puede ignorar la relevancia que el concepto de base hereditaria ha tenido durante mucho tiempo en el sistema constitucional de las Islas (140). La auténtica cuestión a dilucidar es, que, reconociendo como necesaria una reforma de la Cámara, ésta debe garantizar un funcionamiento coordinado y útil del Parlamento en su labor de control al Ejecutivo. Como expone Bernard Crick, el problema debe ser observado en su conjunto: «La Cámara de los Lores es parte del Parlamento, su función debe ser puesta en relación con la de la Cámara de los Comunes. No puede realizarse ninguna fijación definitiva del rol de cada Cámara que no se base en concebir la función del Parlamento como un sistema y en un sistema. De este

---

(138) F. W. LASCELLES, *cit.*, pág. 212.

(139) «La Reforma del Senado: una propuesta», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Año XLVII, núm. 72, Madrid, 1995, pág. 67.

(140) BOYD-CARPENTER, *cit.*, pág. 92.

modo, el problema es primariamente el de la función, no el de los poderes o el de la composición» (141). Aquí es donde quiebran numerosas propuestas, puesto que la Cámara de los Lores juega bien su papel en este terreno. Sería necesario, pues, que las dos Cámaras del Parlamento dejaran a un lado sus suspicacias, para contener el extraordinario incremento de poderes del Ejecutivo, adecuando ambas Cámaras a los problemas que nuestro tiempo demanda.

---

(141) *Cit.*, pág. 120.