

# LA CÁMARA DE LOS LORES Y SU OPOSICIÓN AL *WELFARE STATE* (1906-1911):

## Notas para un estudio sobre los bicameralismos descompensados

Por JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ

### SUMARIO

I. LA 'PERVERSIDAD' DE UNA MAYORÍA ANTAGONISTA DE LA MAYORÍA DE GOBIERNO.—II. EL ESTADO INTERVENCIONISTA Y EL VOLUMEN DE LA LEGISLACIÓN: LA COLABORACIÓN DEL PARLAMENTO Y GOBIERNO EN EL CAMPO DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL.—III. EL ANTIPARLAMENTARISMO EN ACCIÓN: CRÓNICA DE CINCO AÑOS DE PARALIZACIÓN LEGISLATIVA.—IV. LA PÉRDIDA DE SIGNIFICADO DEL BICAMERALISMO COMO CONTROL INTERNO DEL PARLAMENTO: LA ASUNCIÓN DE LOS VALORES BICAMERALES POR OTROS CONTROLES DE LA CONSTITUCIÓN NORMATIVA.

#### I. LA 'PERVERSIDAD' DE UNA MAYORÍA ANTAGONISTA DE LA MAYORÍA DE GOBIERNO

El sábado 16 de febrero de 1907 el diario vespertino *La Correspondencia de España* salía a la calle abriendo su portada con una crónica enviada desde Londres por su corresponsal, Ramiro de Maeztu, que llevaba por título «El Gobierno, los Comunes y los Lores», en la que se decía, entre otras cosas, lo siguiente: «... mientras no se haga alguna cosa con los Lores, cuantas reformas de carácter radical hiciese aprobar el Gobierno en la Cámara de los Comunes sufrirían el mismo destino que nuestro proyecto de servicio militar obligatorio al llegar al Senado (1)... Consiguientemente el primer problema que ha de resolver la mayoría radical de los Comunes (...) es el derecho al veto que actualmente disfrutaban los Lores. (...) En 1648 los Comunes acordaron la siguiente resolución: 'Que la Casa de los Pares es inútil y peli-

---

(1) Tan ansiada ley no llegaría hasta 1911 (30 de junio), después de que pasaran treinta años desde que fue prometido por primera vez el servicio militar obligatorio.

grosa en el Parlamento, y que debe aprobarse una ley para abolirla'. Aquellos eran los tiempos de Cromwell (2). Ahora las cosas no pueden hacerse en forma tan concisa y tan expeditiva: pero, de todos modos, algo se hará, y algo grave. De eso no cabe duda» (3). La agilidad del estilo periodístico sirve para situarnos ante lo que puede catalogarse como uno de los pasos más decisivos dados por el régimen constitucional británico con vistas a reforzar y completar las convenciones constitucionales a partir de las cuales había nacido el parlamentarismo. Se trataba, en la práctica, de racionalizar y disciplinar las relaciones que en la esfera del procedimiento legislativo se dan entre la mayoría que sustenta un gobierno parlamentario y una segunda mayoría que se había apropiado del principio bicameral para ejercer de oposición institucionalizada al gobierno. En el fondo, como analizaremos a continuación, la práctica constitucional británica estaba siendo víctima de una perversa aplicación de los *checks and balances* dentro del Parlamento, es decir, de los frenos y contrapesos que tan envidiable estabilidad habían proporcionado al régimen constitucional de la Isla, en comparación a los vaivenes sufridos en el continente (4). La Cámara de los Lores, que por convención constitucional había pasado de ser una '*directing chamber*' para convertirse en una '*revising and suspending house*', comenzó a apartarse, a partir de la victoria de los Liberales en las elecciones de 1905, de su posición neutral de vigilancia de los intereses generales, para transformarse en una cámara que, con una mayoría del partido unionista, pretendía conducirse como una oposición a la mayoría de gobierno (5). Y, aunque la oposición a las medidas del gobierno comenzó como algo circunstancial, el hecho es que, especialmente a partir del giro que se produce en la política del gobierno liberal —primero con el plan de pensiones no contributivas debido a Asquith (6)—, se agudizó el conflicto entre las cámaras, al introducir los Lores el veto contra el Presupuesto para el año 1910, pues éste cargaba el coste de las prestaciones del Estado sobre las capas de más nivel de renta. Así

(2) Se está refiriendo a la abolición de la Cámara de los Lores votada en marzo de 1649 por los sesenta miembros de aquel Parlamento —o lo que quedaba de él—, tras la *Pride's Purge* del mes de diciembre previo. Esta situación duró hasta abril de 1653. Cfr. W. B. GWYN: *The Meaning of the Separation of Powers*, Lane University, New Orleans, 1965, pág. 41.

(3) *La Correspondencia de España, Diario político independiente y de noticias*, Madrid, sábado 16 de febrero de 1907, Año LVIII, núm. 17.902.

(4) Este esquema había proporcionado una estabilidad admirable al gobierno constitucional de Gran Bretaña, lo que contribuyó a la aparición del '*gratifying sense of the superiority of Britain's Constitution*', reforzado por el hecho de que ninguna de las potencias europeas de entonces podía hacer gala de una trayectoria tan firme y duradera: Austria, Prusia y Rusia se habían descombarazado de sistemas de gobierno autocráticos a mediados del siglo XIX (las dos primeras en 1848); Francia mostraba un repertorio traumático de regímenes constitucionales (monarquía-república-imperio, evolución repetida dos veces). Cfr. T. A. JENKINS: *Parliament, Party and Politics in Victorian Britain*, Manchester and New York, 1996, págs. 13-14.

(5) Cfr. E. A. SMITH: *The House of Lords in British Politics and Society, 1815-1911*, London and New York, 1992, pág. 167.

(6) Cfr. DONALD READ: *The Age of Urban Democracy. England 1868-1914*, rev. ed., 1994, pág. 455.

pues, puede decirse que fue la puesta en marcha del *welfare state* lo que activó unos frenos y contrapesos que parecían destinados a una *desuetudo* aceptada por todos, al menos así se auguraba desde 1893, año en que se produjo el último veto de los Lores al proyecto de *Home Rule* para Irlanda.

## II. EL ESTADO INTERVENCIONISTA Y EL VOLUMEN DE LA LEGISLACIÓN: LA COLABORACIÓN DEL PARLAMENTO Y GOBIERNO EN EL CAMPO DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL

Puede decirse que es justamente en la Gran Bretaña tardo-victoriana cuando asistimos a la primeras luchas por la conquista del espacio político de los partidos de masas en sentido moderno (7). Si el siglo XIX se había caracterizado por monolíticas clientelas que delimitaban grupos de votantes muy rígidos y cerrados, los primeros años del siglo XX pusieron de manifiesto que ese esquema se estaba quedando obsoleto, pues ya los destinatarios de las promesas electorales no eran sectores identificados de la población, sino los millones de nuevos votantes que, tras la últimas reformas electorales de 1867 y 1884, eran objeto de una disputa partidista febril. En esa batalla por atraerse las preferencias de los electores pasó a ocupar un lugar destacado el asunto de las reformas sociales. Ya hubo tímidos avances durante el gobierno anterior de los conservadores (8). Los pasos que iría dando el laborismo por hacerse un hueco como alternativa al Partido Liberal, ganándole terreno electoral, fueron los que produjeron un giro a la izquierda de los liberales (de nuevo en el poder, tras las elecciones de diciembre 1905-enero 1906 y después de once años en la oposición), en la esperanza de frenar el avance laborista que se manifestaba cada vez que había *by-elections* (elecciones parciales). Éste fue el modo en que las políticas intervencionistas estatales, que no habían gozado anteriormente del favor de los Liberales, merecieron una atención preferente (9). Aunque la campaña electoral realizada por el Partido Liberal no estuvo basada precisamente en cuestiones sociales (10), de hecho, una vez en el gobierno, se impusieron las tesis de una corriente del partido que, con hombres tan influyentes como L. T. Hobhouse, J. A. Hobson o David Lloyd George, llegaría con el tiempo a ser conocida como *New Liberalism* (11). Sus planteamientos en absoluto tenían que ver con el ya anticuado liberalismo *gladstoniano*, basado en el libre comercio y el individualismo, puesto que la

(7) Cfr. T. A. JENKINS: *op. y loc. cit.*, pág. 137.

(8) A pesar de que Chamberlain estuvo dispuesto en un primer momento a financiar un sistema de pensiones públicas, el elevado gasto derivado de la Guerra de los Boer (Sudáfrica), frenó las pretensiones del gobierno conservador. Cfr. D. READ: *op. y loc. cit.*, pág. 454.

(9) Cfr. GEORGE L. BERNSTEIN: *Liberalism and Liberal Politics in Edwardian England*, London, 1986.

(10) Cfr. KEITH LAYBOURN (ed.): «The State and the Liberal Reforms of 1905-14», en IDEM: *Modern Britain since 1906. A Reader*, London, New York, 1999, pág. 11.

(11) Cfr. MICHAEL FREEDEN: *The New Liberals*, Oxford, 1978.

tendencia neoliberal partía de bases tan distintas como la responsabilidad colectiva y estatal en la consecución de los planes de reforma social. El objetivo era llevar a cabo reformas sociales de talante mucho más intervencionista que cualquiera de las anunciadas en época anterior (12), procurando así concentrar los esfuerzos de la legislatura en atraerse el apoyo de las clases obreras, a la vista de la fractura social abierta en algunos sectores de la sociedad y a la vista también de la sospecha de que el laborismo —apenas recién creado—, estaba comenzando a comer terreno electoral al liberalismo, justo en el segmento de votantes tradicionalmente de izquierda, que venía siendo la referencia ideológica del Partido Liberal (13). Los neoliberales habían transformado de tal manera sus anteriores actitudes antiintervencionistas, que sus nuevos puntos de vista aparecían en extremo como algo impropio de su trayectoria o, por lo menos, improvisado (14). Pero en realidad detrás de los cambios estaba sin duda el temor al laborismo y al socialismo, que se presentaban en efecto ante la mirada de los liberales como amenazas que había que atajar contrarrestando la mayor amplitud que tenían sus ofertas de políticas sociales (15). El gobierno liberal pensaba además que había que evitar una radicalización en el voto obrero que lo llevara a las posiciones del sindicalismo y el socialismo más extremos (16). Todo ello contribuyó a fijar como ámbitos prioritarios de la política social del gobierno el desempleo, la sanidad, la tercera edad y la indigencia. Pero, a pesar de que todo un programa de reformas se puso en marcha, no tuvo desde luego una acogida entusiasta por aquellos a quienes se suponía se iban a ver beneficiados por él (17). Por otra parte, como era de esperar, el calado de la *social welfare legislation* no era por supuesto el mismo que figuraba en el programa del laborismo, frente al cual la política del gobierno apenas si cubría más que a una mínima parte.

Así pues, el panorama constitucional en el trienio 1906-1908, fue el de un Parlamento sometido a un ritmo acelerado en la aprobación de la legislación. Durante ese trienio se introducirá un plan de reformas sociales tan extenso como renovador. Es en esta etapa cuando puede considerarse inaugurada la etapa del intervencionismo estatal, del *welfare state* (18), apoyada en derechos prestacionales reconocidos a

(12) Cfr. K. LAYBOURN (ed.): *op. y loc. cit.*, pág. 41.

(13) Todavía en aquellos años el sistema electoral dejaba fuera del derecho de voto a gran parte de la masa de votantes sobre la cual el laborismo acrecentará su representación cuando en 1918 se aprueba la *Franchise Act*. Cfr. H. C. MATTHEW, R. I. MCKIBBIN, y J. A. KAY: «The Franchise Factor in the Rise of the Labour Party», *English Historical Review*, XCI, 1976, pág. 727.

(14) Para una perspectiva sobre la evolución del Partido Liberal, cfr. G. R. SEARLE: *The Liberal Party: Triumph and Disintegration 1886-1929*, London, 1992.

(15) Cfr. D. POWELL: «The New Liberalism and the Rise of Labour, 1886-1906»: *Historical Journal*, núm. 29, 1986, págs. 369-393.

(16) Cfr. J. R. HAY: *The Origins of Liberal Welfare Reforms 1906-1914*, London, 1978, pág. 25.

(17) Cfr. D. READ: *op. y loc. cit.*, pág. 456.

(18) Cfr. J. MELLING: «Welfare capitalism and the origins of Welfare States: British Industry, Workplace, Welfare and Social Reform, c. 1870-1914», *Social History* 17/3, 1992, págs. 453-478; H. PELLING: «The Working Class and the Welfare State», en IDEM: *Popular Politics and Society in Late Vic-*

sectores de la población y en la determinación de un marco legal para intervenir en el mercado de trabajo con el fin de combatir el desempleo (19). La actividad reformadora había comenzado por actuaciones puntuales dentro del ámbito relacionado con las condiciones de existencia de la población reclusa, los inválidos, los ancianos, la mujer y la infancia. Una ley de 1908 se dedica a proteger a la infancia de la explotación del envío de pequeños a las niñeras (*baby farming*); de la apariencia del carácter caritativo de los orfanatos, de las prácticas de mendicidad y del abuso del tabaco, de los contactos con locales de bebidas y de los reformatorios. Otro grupo de leyes se encaminan a establecer las condiciones de higiene y de salubridad de las relaciones de trabajo así como de la actividad productiva. Para evitar la contaminación del aire, una ley de 140 artículos fija las medidas del perímetro de las fábricas de productos químicos, así como la de su ubicación, etc. Las restricciones que la legislación anterior imponía a la actividad industrial, se extiende ahora a centros de producción de la energía eléctrica, fábricas textiles y metalúrgicas. Sucesivamente se van aprobando leyes como la de marina mercante, que impone al armador la obligación de garantizar a su tripulación los servicios de un cocinero diplomado y de ofrecerles un menú debidamente fijado; o la *Coal mines act*, que fija la jornada de los mineros en ocho horas. A la mujer, además de protegerla del peligro de matrimonio con extranjeros, quienes, aplicando con interpretaciones demasiado hábiles algunas leyes, se habían beneficiado de éstas en perjuicio de la mujer, se les reconoce ahora el derecho de disponer libremente de su patrimonio personal y de confiarlo a un gestor (*trustee*). El trabajo nocturno es suprimido, conforme a la exigencia de convenciones internacionales. Se establece, en nombre de la higiene, la inspección de lavanderías y orfanatos. Aunque el derecho de voto no había sido todavía extendido a la mujer, sí que se dispuso el ejercicio del sufragio para las mujeres que pagaban tasas municipales, en las elecciones locales. Los beneficios de leyes anteriores sobre accidentes de trabajo se extienden ahora a todos los asalariados, o sea, a seis millones de personas. Se reconoce la existencia de enfermedades profesionales. La duración de la invalidez legal fue reducida y las prestaciones por invalidez fueron aumentadas. Se introduce el principio de asistencia jurídica letrada al detenido, al igual que otra ley de 1907, que encomienda a un nuevo cuerpo de funcionarios vigilar, asesorar y ayudar a los detenidos. Otra ley de 1908 dispone la detención preventiva para delincuentes menores y su envío a instituciones de reforma de la conducta. Nuevos sujetos van a tener acceso a la institución parlamentaria: los representantes de sindicatos obreros. Las leyes de 1871 y de 1875 sobre sindicatos no habían aclarado lo relativo a la responsabilidad civil de los mismos, ni dejaba clara su situación en relación con actuaciones fuera de la legalidad. Un proyecto de 1906, que más tar-

---

*torian Britain*, 1968; P. THANE: «The Working Class and State 'Welfare' in Britain, 1880-1914», *Historical Journal*, 27/4, 1984, págs. 877-900.

(19) Antes de la llegada de los liberales al poder, el Gobierno conservador ya había aprobado la *Unemployed Workmen Act* de 1905 que no había obtenido grandes resultados en la lucha contra el desempleo. Cfr. K. LAYBOURN: *op. y loc. cit.*, pág. 17.

de se convertiría en ley, tenía la intención de poner fin a estas lagunas. Esta medida vendrá acompañada de otra ley que reconocerá los derechos de los sindicatos a la acción política y la legitimidad de subvenciones electorales, con la condición de que la actividad parlamentaria de los sindicalistas sea aprobada por un voto secreto y facilitada con una compatibilidad distinta, al tiempo que no debía suponer para los obreros apartados de la actividad sindical ninguna represalia y siempre que se respetaran sus derechos y ventajas como asegurados (20). Las leyes cada vez más amplían el ámbito de sus destinatarios: el aseguramiento obligatorio contra la enfermedad y la invalidez se extiende de un solo golpe a la masa completa de asalariados. Las prestaciones para los desempleados son establecidas por una *Act* de 1911 para un cierto número de industrias, cuidadosamente seleccionadas y se organizan las oficinas de desempleo. Pero, con todo, lo más relevante era que la complejidad de la redacción de las leyes iba en aumento (21).

Toda esta legislación que se acaba de citar, más allá de su repercusión social, tiene que ser puesta en relación, por lo que aquí interesa ahora, con la actividad de un Parlamento bicameral como el de aquel momento, para conocer a qué problemas se intentaba dar respuesta con la reforma en curso del veto de la Cámara Alta. De un lado, se necesitaba agilizar la tramitación de los proyectos en cada una de las Cámaras. Lo interminable de los debates y las prácticas de obstruccionismo permitidas por la reglamentación de las asambleas demoraban las aspiraciones del Gobierno por sacar adelante el programa electoral al que tenía forzosamente que dar cumplimiento en el espacio de una legislatura, si es que quería afrontar con éxito la convocatoria de elecciones, presentando al electorado los logros de un programa llevado a cabo. De otro lado, los mismos efectos se seguían para el Ejecutivo si no podía contar con los suficientes apoyos parlamentarios en la segunda cámara, aunque los tuviera en la Cámara Baja, pues la oposición de aquélla a las medidas programadas por el Gobierno, dejaba en suspenso los objetivos de la legislatura. El remedio de una falta de apoyo en la Cámara Alta no podía venir con una disolución de la Cáma-

---

(20) Cfr. J. BARDOUX: *L'Angleterre Radicale. Essai de psychologie sociale, 1906-1913*, Félix Alcan, Paris, 1913, págs. 57-61.

(21) Esa misma *Insurance Act* de 1911 puede servir de ejemplo de lo que en lo sucesivo serán las leyes de un Parlamento intervencionista: compuesta de 10 capítulos, se extiende a lo largo de 115 artículos con 60.000 palabras y ocupando un total de 140 páginas. Su oscuridad y complejidad le hacen ganar el título de ley laberíntica, de detalles minuciosos repartidos por todo el articulado. Su tramitación da fe de lo inadecuado y obsoleto de un Parlamento que no sabe cómo componérselas para resolver satisfactoriamente los asuntos que le presenta un Gobierno bien organizado que quiere que sus proyectos, precedidos de informes de órganos de la Administración y de asesores especializados, sean tramitados sin demora. De los 115 artículos de esta Ley, 40 no llegaron a ser siquiera debatidos en la discusión parlamentaria. En una sola sesión la Cámara de los Comunes hubo de emitir 470 votaciones. De los primeros 77 artículos del proyecto, 68 fueron enmendados, algunas de estas enmiendas fueron adoptadas sin el preceptivo debate, por lo que fueron votadas directamente. El informe de ponencia sobre las consecuencias financieras del proyecto fue depositado en la Mesa de la Cámara la misma mañana en que se votaba el proyecto en la última lectura. Respecto a los Lores, el Gobierno dejó ocho días para que la Asamblea revisara el proyecto.

ra popular para convocar nuevas elecciones, como aconsejaría una simple aplicación de la lógica parlamentaria, de la que quedaba fuera la segunda Cámara. Es decir, una renovación de la Cámara baja podía determinar una composición semejante o incluso más favorable a un Gobierno, mientras que el elemento que impedía que la confianza parlamentaria funcionara con normalidad, la Cámara Alta, conservaba intacta su composición al no ser electa y, por lo mismo, no era previsible un cambio de actitud en la tramitación de los proyectos presentados por el Gobierno. Sólo un procedimiento podía alterar la composición de la Cámara de los Lores y que con la costumbre se había consolidado. Éste era el de la propuesta del Gobierno al Rey del nombramiento de una hornada de Lores, es decir, de un número suficiente de nuevos miembros de la Cámara, que añadidos a los que se sientan con carácter vitalicio, desequilibraría el parecer de esta Asamblea a favor de la política del Gobierno. Pero su puesta en práctica no estaba exenta de riesgos por lo que de precedente pudiera tener (22). Efectivamente, un recurso a esta práctica, podía hacer habitual que todo Gobierno nada más alcanzar el poder llegara con una propuesta bajo el brazo de reequilibrar la mayoría de Lores afines a su partido como primera medida de la legislatura, evitándose de este modo la complicación de alcanzar acuerdos o retocar proyectos con una Cámara «demasiado» independiente. Esto nos lleva a no dejar sin tratar un nuevo concepto que se consolida en este tiempo y que adquiere rango de elemento *sine qua non* se reconocería la existencia de un sistema parlamentario, como es el de *mayoría parlamentaria gubernamental*. Un gobierno que se asegura la permanencia gracias a la confianza de uno o más partidos aspira a que todas sus iniciativas tengan los votos favorables de un mínimo de parlamentarios y con los que quede asegurada una *estabilidad*, que no es sino el respaldo exitoso a un programa previamente establecido. Esa mayoría, que al menos existirá en una de las Cámaras dota de una singular fuerza legitimante a todas las medidas del Ejecutivo, razón por la cual aparecía, tal y como sucedió en el momento histórico que abordamos, como una actitud contraria al parlamentarismo el veto de la segunda Cámara a las propuestas procedentes de la Cámara Baja, dando lugar además a un conflicto de legitimidades desde el punto de vista de los principios que inspiran el gobierno representativo. De ahí que el poder de veto tuviera, dentro del nuevo contexto surgido de las mutaciones en el *arrangement* constitucional, esencialmente el carácter de una facultad 'de reserva'. En efecto, el ejercicio del veto, según las convenciones de la Constitución, sólo sería necesario «en caso de extrema necesidad» y siempre sobre «grandes cuestiones», es decir aquellas que o bien presentarían un marcado carácter iusconstitucional o afectarían a grandes principios (23).

(22) Cfr. RALPH E. PUMPHREY: *The Creation of Peerages in England, 1837-1911*, PhD dissertation, Yale University, 1934.

(23) Cfr. E. A. SMITH: *op. y loc. cit.*, pág. 166.

### III. EL ANTIPARLAMENTARISMO EN ACCIÓN: CRÓNICA DE CINCO AÑOS DE PARALIZACIÓN LEGISLATIVA

La abrumadora victoria liberal en los comicios de 1906 (24) proporcionó una mayoría en la Cámara Baja (la única electiva) al partido del gobierno de tales dimensiones que era difícil no pensar en un programa legislativo extenso y ambicioso. Y en efecto así fue. En el Discurso del Trono leído por el Rey en la apertura de la sesión de aquel año, aparecían mencionados 22 proyectos en total, de entre los cuales el propio Discurso destacaba como el más importante el *Education Bill*. Así que, arropado por su flamante mayoría en los Comunes, el Gobierno se dispuso a dar cumplimiento a lo prometido en la sesión de apertura del Parlamento depositando en seguida (9 de abril, 1906) en la Cámara de los Comunes lo que en la agenda del partido del Gobierno era considerado como el proyecto estrella para el período de sesiones en curso. La controversia iba a acompañar ya desde un primer momento la deliberación de este proyecto, pues en cuanto fue presentado a la Cámara desencadenó las protestas tanto del *Unionist Party* como de la Iglesia Anglicana y la Católica. En realidad las medidas que el Gobierno proponía iban encaminadas a paliar supuestas deficiencias en la *Education Act*, aprobada en 1902 y que había sido recibida como un ataque directo por los *Nonconformists* (25). Después de la segunda lectura en los Comunes, el proyecto, tal y como marcan los reglamentos parlamentarios, pasó a ser debatido en *committee* (20 días), tratando de asegurar que estuviera a punto para antes de la finalización del período de sesiones, para lo cual fue necesario hacer un uso generoso de la guillotina. El 30 de julio era votado el proyecto en tercera lectura en los Comunes, quienes lo aprobaron por 369 a 177 votos. De ahí se trasladó el debate a la Cámara de los Lores, que, como cortesía, había anunciado que al menos el proyecto llegaría hasta la segunda lectura. Los Lores cumplieron su palabra, con la salvedad de que en la segunda lectura se introdujeron una larga serie de enmiendas, al parecer directamente inspiradas por el ex ministro autor de la ley que ahora se quería derogar, Balfour, con escaño en los Comunes, quien las habría comunicado a algunos Lores. Ello significaba que el proyecto debía revertir a los Comunes. A comienzos de diciembre el proyecto llega a la Cámara Baja, que comprueba que con las enmiendas de los Lores el texto ha quedado en un estado irreconocible respecto al que se envió a la Cámara Alta. De inmediato el Gobierno toma cartas en el asunto y analiza las posibles vías a utilizar. Como primera solución aparece la

(24) En Londres, por ejemplo, de 54 diputados obtenidos por los unionistas en 1900, descendieron a 20 en 1906, mientras que sus rivales pasaban de 8 a 42 diputados también en Londres. De los 41 condados que hacían las veces de circunscripciones, sólo en cuatro obtuvieron mayoría los unionistas y en otros cuatro podía decirse que hubo empate. Cfr. JACQUES BARDOUX: *Essai d'une psychologie de L'Angleterre contemporaine. Les crises politiques Protectionnisme et Radicalisme*, Félix Alcan, Paris, 1907, pág. 275.

(25) Se conocía con este nombre a las iglesias protestantes disidentes de la Iglesia oficial del Estado, que era la anglicana. En los bancos de los comunes habían obtenido una representación considerable, pues entre todos sumaban más de 120 (65 congregacionistas, 30 wesleyanos, 22 presbiterianos, 14 unitaristas, 14 baptistas). Cfr. J. BARDOUX: *L'Angleterre radicale, op. y loc. cit.*, pág. 5.



de proceder a la laboriosa tarea de discernir qué enmiendas podían ser aceptadas y cuáles desfiguraban el proyecto. La segunda posibilidad era hacer algo inédito hasta la fecha: rechazar en bloque todas las enmiendas de los Lores. Una resolución votada a favor por 416 contra 107 se decidió por esta última vía tan expeditiva. De vuelta el proyecto a los Lores, el líder de la oposición en esta cámara, Lord Lansdowne promovió una moción —votada por 132 contra 52—, en la que lacónicamente se decía «que esta Cámara insiste en sus enmiendas a las que los Comunes han disentido». En otras palabras, se oponía el veto al proyecto del Gobierno. Aunque discretas negociaciones se pusieron en marcha, todas acabaron en vía muerta. De esta forma, el principal proyecto del gobierno claudica. Se temía lo peor para el resto de los proyectos que estaban todavía tramitándose. Los peores temores se confirmaron con el *Plural Voting Bill*, que encontró una mayor oposición si cabe que el *Education Bill*, ya que en segunda lectura fue vetado por una amplia mayoría (143 a 43). Sólo recibió un trato menos crítico el *Trades Disputes Bill*.

La situación del Gobierno no podía ser más descorazonante. El *Premier Campbell-Bannerman* parecía decidido a disolver la Cámara de los Comunes y convocar elecciones (26). Pero con la mayoría de escaños más amplia que se recuerda, con una legislatura que no había hecho más que empezar, y con todo el trabajo por delante, una mayoría dentro del partido se mostraba contraria a una salida de la crisis que pasara por las urnas. No obstante, interrogado el Primer Ministro en la misma Cámara de los Comunes en la primera sesión que tuvo lugar después del veto al *Education Bill*, sobre qué pasos iba a dar el Gobierno, Campbell-Bannerman replicó que «debemos encontrar una forma, y la encontraremos, por la que la voluntad del pueblo expresada a través de sus representantes elegidos en esta Cámara, se hará valer» (27). Tras el paréntesis navideño, el *Lord Advocate*, Thomas Saw, lanzó en un discurso pronunciado en Edimburgo la propuesta de limitar los efectos del veto de los Lores a una sola sesión, de modo que se respetaban así «todas sus funciones como *revising and advisory body*» (28). A la vuelta de la esquina estaba el siguiente período de sesiones que se abría en febrero. Estamos ya en el año 1907. Habiendo tenido tiempo para reflexionar sobre las medidas a adoptar, el gobierno incluye una ambigua pero prudente referencia a la reforma de la Cámara de los Lores en el Discurso de apertura del Parlamento, leído por Eduardo VII, en el que se afirmaba que «serias cuestiones que afectan al funcionamiento de nuestro sistema parlamentario han surgido de desafortunadas diferencias entre las dos Cámaras (...) Los Ministros

(26) El Primer Ministro recordaba sin duda el error cometido por Rosebery en 1894, quien con ocasión de la votación del Presupuesto del Gabinete Harcourt, apoyó la tesis de que el veto al Presupuesto estaba fuera de las competencias de la Cámara Alta, por lo que, a pesar de la oposición al Proyecto, éste no fue vetado. Cfr. EMILY ALLYN: *Lords Versus Commons. A Century of Conflict and Compromise, 1830-1930*, New York, London, 1931, pág. 160.

(27) *Ibid.*, pág. 173.

(28) Cfr. HARRY JONES: *Liberalism and the House of Lords. The Story of the Veto Battle, 1832-1911*, London, 1912, pág. 111.

de Su Majestad tienen este importante asunto en estudio con vistas a la solución de esta dificultad» (29).

Hasta la primavera (marzo de 1907) no dio el Gobierno muestras de estar actuando en la cuestión de reformar los poderes legislativos de la Cámara Alta. Es en ese mes cuando en el seno del Gobierno se está estudiando un memorándum que apunta las posibles vías para dar un tratamiento a la cuestión del veto de los Lores, vías totalmente apartadas de la perspectiva política (30). El Gobierno ha comprendido que únicamente a través de ellos es como se podía transformar el actual estado de las relaciones entre las Cámaras. Con buen criterio, los miembros del Gobierno llevaron el planteamiento de la cuestión al terreno de los principios constitucionales (31). Aun así el mismo Primer Ministro sostenía una opinión diferente a la expresada en la declaración de principios de su Gabinete, por lo que promovió por su propia cuenta otro memorándum (32), ya que se mostraba contrario a la superación

---

(29) ROY JENKINS: *Mr. Balfour's Poodle. An Account of the Struggle between the House of Lords and the Government of Mr. Asquith*, Melbourne, London, Toronto, 1954, pág. 28.

(30) El Primer Ministro se decidió a crear un comité compuesto por destacados miembros de su Gobierno designado para «considerar el modo que puede ser adoptado para reparar el desencuentro surgido en las presentes relaciones entre las dos Cámaras del Parlamento». El Comité, que concluyó sus trabajos en tiempo récord con un informe conocido como el *Ripon Plan*, trabajó sobre un *memorandum* preparado por Crewe, en aquel momento *Lord president of the council*. Una vez concluidos los trabajos del Comité se presentó un informe al Consejo de Ministros, que lo adoptó como declaración de principios de su política sobre la reforma del veto de los Lores. En cinco puntos fijaba los principios a tener en cuenta: 1. Cuando alguna Cámara haya rechazado aprobar un *Bill*, o haya insistido sobre enmiendas a un *Bill* enviado a ésta desde la otra Cámara, la consideración del *Bill* permanecerá aplazada hasta la siguiente sesión. 2. Abierta la siguiente sesión, la Cámara reconsiderará su rechazo o sus enmiendas, respectivamente, y si se ratifica en ello, entonces la otra Cámara está facultada a solicitar una votación conjunta. 3. Para este voto conjunto la Cámara de los Lores será representada por 100 miembros, compuestos por todos los miembros del Gobierno que sean Pares, que no excedan de 20, y por tantos Pares suficientes hasta cubrir el número de 100, que serán elegidos por la Cámara. 4. Cumplido este trámite, los Pares representando la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes deliberarán y votarán juntas los puntos de diferencia entre las dos Cámaras, y su decisión será obligatoria para ambas Cámaras. 5. Nada de lo aquí dispuesto va a ser aplicado a ninguna práctica o privilegio en lo relativo a proyectos financieros. Cfr. CORINNE COMSTOCK WESTON: «The Liberal Leadership and The Lords' Veto, 1907-1910», *The Historical Journal*, XI, 3, 1968, ahora en CLYVE JONES and DAVID LEWIS JONES (eds.): *Peers, Politics and Power, 1603-1911*, London and Ronceverte, 1986, págs. 493-495.

(31) En este punto el Derecho Constitucional británico se volvía confuso y problemático, pues era preciso clarificar si una abolición del veto estaba impedida por implicar una derogación del principio de *King (Queen)-in-Parliament*, o si, por el contrario, debía ser vista como la *desuetudo* de un privilegio concedido por convención constitucional. Cfr. JOSEPH JACONELLI: «The Parliament Bill 1910-1911: The Mechanics of Constitutional Protection», *Parliamentary History*, vol. 10, pt. 2, 1991, pág. 283.

(32) El Primer Ministro adopta esta decisión apenas dos meses después de que el Gobierno aprobara su resolución. La redacción del Informe recayó en C. Ilbert, *Clerk* de la Cámara de los Comunes y autor de numerosos escritos de Derecho Parlamentario. En este nuevo documento (31 de mayo de 1907) se formulaban algunas críticas al plan que circuló entre los miembros del Gobierno (*Plan Ripon*). Algunas de ellas tenían un marcado carácter político, como la que desechara un voto conjunto de una Cámara entera y sólo parte de la otra, por encontrarlo de difícil comprensión para el ciudadano medio. Tampoco se veía la forma de cómo dirigir un debate a la antigua usanza en una Conferencia de las dos

del veto de los Lores por la Cámara Baja, pues en su opinión sólo debería entrar en juego como último remedio tras haber intentado por otros medios de conciliación la resolución de un conflicto entre las Cámaras (33).

Casi al tiempo de estudiar el Gobierno sus primeras medidas y aprovechando que las primeras semanas del período de sesiones en la Cámara Alta suelen ser de escasa actividad, Lord Newton se adelanta al Gobierno y a los demás partidos al presentar, desde filas unionistas (!) un proyecto que contempla una reforma de la Cámara centrada exclusivamente en su composición (34). Como era de esperar el representante del Gobierno en la Cámara de los Lores, el conde Crewe, juzgó inoportuno este proyecto pues para el Gobierno antes que actuar sobre la composición de la Cámara era necesario afrontar el problema de sus poderes legislativos. El proyecto de Newton durmió durante bastante tiempo en las manos de un *select committee* (casi un año de debate), que presentó un informe que ni siquiera fue debatido por el Pleno de la Cámara.

Una vez que el Gobierno tuvo perfilado el contenido de las medidas a adoptar surgió la cuestión de qué método parlamentario emplear para dar cobertura jurídica al plan trazado. De ello depende buena parte del éxito de los objetivos de un Gobierno. Un proyecto de ley para recortar los poderes de la Segunda Cámara podría despertar aún más las iras de los Lores quienes agravarían la ya de por sí delicada situa-

---

Cámaras, pues, sumados todos sus miembros resultaba un colegio de 700 miembros, un «auténtico disparate». Además, se llamaba la atención sobre la exigua representación de partidarios del Gobierno en la Cámara Alta (70), lo que hacía poco aconsejable una reunión conjunta de ambas cámaras, dado que en un cómputo general el partido del Gobierno podía quedar en minoría. Cfr. C. C. WESTON: *op. y loc. cit.*, pág. 498.

(33) En el plan contenido en el memorándum, conocido como 'Plan de veto C-B' (por las iniciales del entonces Primer Ministro), quizás para no contradecir frontalmente al plan ministerial, se mantiene en la nueva propuesta la convocatoria de una Conferencia de las dos Cámaras, pero ahora a las resoluciones votadas en sesión conjunta no obligarán en absoluto a la Cámara de los Comunes, al tiempo que se escoge una representación igual de miembros de cada una. De otra parte, la Conferencia sólo será convocada si lo solicita el propio Gobierno, por lo que un desacuerdo sobre un proyecto no remite automáticamente a esta reunión de ambas Cámaras, pensada para proporcionar una oportunidad para la reflexión, la deliberación y la negociación. También mostraba su disconformidad este plan con la reducción de la eficacia del veto a una sola sesión, por estimar que con ello se desposeía del auténtico poder legislativo a la Cámara de los Lores. Otra importante innovación fue la previsión de una triple convocatoria de esta pequeña conferencia intercameral. De este modo, se sugiere limitar los efectos del veto a un espacio de tiempo de algo más de seis meses, tras el cual se constituiría una conferencia, a cuyo término el proyecto comienza a tramitarse de nuevo en la Cámara Baja y en seis meses se daría traslado a la Cámara de los Lores. Si el desacuerdo persiste, se habría de proceder a convocar una segunda conferencia, tras la cual se repite la anterior tramitación (primero la Cámara de los Comunes, después la de los Lores). Y otra vez, un segundo desacuerdo trasladaría el conflicto a una tercera y última conferencia que, de concluir sin llegar a un acuerdo, autoriza a la Cámara de los Comunes a aprobar por sí sola el proyecto que ha suscitado la controversia. *Ibid.*, págs. 499 y ss.

(34) La propuesta contenida en este *Bill* consistía en que los lores que no poseyeran ciertas características de cualificación deberían elegir de entre ellos una cuarta parte del total de sus miembros y las plazas que después de esta operación quedaran vacantes pasarían a ser *life peers*, es decir, puestos de designación gubernamental. Cfr. R. JENKINS: *op. y loc. cit.*, pág. 29.

ción no transigiendo a su propio final como cámara colegisladora. Recurrir al procedimiento de creación de nuevos puestos de Lores afines al partido mayoritario de la Cámara Baja (*swamping*), requería la aceptación del Rey, además de ser un remedio probablemente circunstancial que, por otro lado, supondría añadir a la cámara varios centenares de puestos. De este modo, el camino más adecuado para introducir lo que sin duda acabará siendo una reforma constitucional no podía ser otro que el que marcaban los precedentes, tan valiosos en la tradición constitucional británica. Se acudió por ello al «inocuo, pero usual método de la *Government resolution* en la Cámara de los Comunes» (35). A tal efecto se convoca una sesión en la Cámara de los Comunes para debatir sobre una posible reforma de las competencias de la Cámara de los Lores (24 de junio de 1907). Con ello el partido del gobierno cumplía con uno de los puntos de anunciados en el Discurso del Trono de aquel año. A pesar del interés que despertaron, los discursos que se oyeron durante tres días en la nueva sala construida para los Comunes no hicieron uso, como se esperaba, de argumentos de tipo jurídico o político, sino que presentaron los conflictos entre ambas Cámaras como la encarnación de la lucha social entre pobres y clases privilegiadas según parecía desprenderse de los proyectos de ley enmendados o rechazados en la Cámara Alta. Finalmente se aprobó la resolución del Gobierno (432 contra 147) por la que la Cámara de los Comunes había decidido «que, para dar efecto a la voluntad del pueblo expresada por medio de sus representantes elegidos, es necesario que el poder de la otra Cámara deba ser tan restringido por ley como para asegurar que dentro de los límites de una Legislatura la decisión final de los Comunes prevalezca» (36). Antes de aprobar esta resolución, hubo de procederse a la votación de una enmienda a la misma y que, en nombre del Partido Laborista, promovió Arthur Henderson en la que se decía que la Cámara de los Lores, siendo representativa «sólo de los intereses opuestos al bienestar, es un estorbo para el progreso nacional y debería ser abolida». La enmienda fue rechazada (315 contra 100) (37).

Nunca ha sido suficientemente explicado por qué con una resolución tan favorable en la mano como ésta de los Comunes, el Gobierno no siguió dando pasos adelante en la dirección ya esbozada de antemano. Para algunos, las divisiones dentro del propio Gobierno pudieron haber sido la causa. Para otros, habría sido la enfermedad e inmediata muerte del Primer Ministro lo que pospuso cualquier medida ulterior a las ya adoptadas (38). Pero parece que, más que todo eso, pudo influir el convencimiento de dejar un año de prueba para comprobar si la Cámara de los Lores, con una reforma en puertas, aceptaba los principios del parlamentarismo democrático y ver si de este modo se volvía más dócil a la política de la mayoría parlamentaria de gobierno, lo cual significaba la aceptación de la tesis que en su momen-

(35) *Ibid.*, pág. 32.

(36) *Hansard*, fourth series, CLXXVI, pág. 909.

(37) *Hansard*, fourth series, CLXXVI, págs. 1514-1523, June 26, 1907.

(38) En efecto, Campbell-Bannerman, sabiéndose enfermo, presentó su dimisión el 5 de abril de 1908, muriendo al poco tiempo después. Cfr. R. JENKINS: *op. y loc. cit.*, pág. 35.

to expusiera el marqués de Salisbury (no el de entonces sino su antepasado, que fue Primer Ministro) (39) y que contaban con la aprobación de la mayoría de constitucionalistas (40), en el sentido de que los actuales principios constitucionales obligaban a la Cámara Alta a circunscribir su actuación en el procedimiento legislativo a la de una cámara revisora, debiendo abandonar por ello sus pretensiones de ejercer una oposición como cámara partidista, función a la que no estaba llamada por la Constitución —en sentido material si se quiere—, a pesar de que los privilegios formales, ya en desuso, fueran invocados una y otra vez en contestación a las acusaciones de comportamiento inconstitucional procedentes de los miembros del Gobierno. Incluso pudieron haber tenido repercusión las dificultades que, por contentar a las diversas corrientes que aglutinaban el Partido Liberal, surgieron en la elaboración de determinados proyectos, lo que situaba ese semestre de 1907 entre uno de los de más baja actividad legislativa del gobierno (41). Después del verano, quedaban todavía diez semanas para, durante las sesiones a celebrar en otoño, poner remedio a esa situación y así poder tener algún resultado que ofrecer después de todo un año. Pero, a pesar de los esfuerzos, el período de sesiones estaba a punto de expirar sin que el gobierno hubiera sido capaz de tener a punto ningún proyecto con un mínimo respaldo de la mayoría que lo sostenía (42). Así se llegaba al final del período en curso. 1907 se cerraba, por tanto, con un balance legislativo negativo para el Gobierno. ¿Qué cabía esperar de 1908, tercer año de legislatura?

El Gobierno, tras sesiones preparatorias del Consejo de Ministros que habían tenido lugar una semana antes, decidió no incluir en la redacción del Discurso del Trono (leído el 29 de enero 1908), ni una sola insinuación sobre un eventual proyecto de ley que se ocupara de la reforma de poderes de la Cámara de los Lores. El programa gubernamental para este período de sesiones recogía proyectos como el *Licens-*

(39) Cfr. CORINNE COMSTOCK WESTON: «Salisbury and the Lords, 1868-1895», en C. JONES and D. L. JONES: *op. y loc. cit.*, págs. 461-487.

(40) Cfr. E. ALLYN: *op. y loc. cit.*, pág. 174.

(41) Así, un nuevo *Education Bill*, muy venido a menos en relación al vetado en el período de sesiones precedente, hubo de ser retirado a las pocas semanas de ser depositado en los Comunes por desavenencias internas en las filas gubernamentales. De igual modo, el *Home Rule Chief Secretary*, que era algo así como una pequeña *devolution* de poderes administrativos a Irlanda, fue igualmente retirado tras ser duramente atacado por el ex-ministro Balfour y después de haber sido rechazado por la *Irish National Convention*. El *Licensing Bill*, que el Discurso del Trono había calificado como la medida central para ese período de sesiones, ni siquiera llegó a ser enviado al Parlamento. Cfr. R. JENKINS: *op. y loc. cit.*, pág. 31.

(42) Como último reducto para salvar un año legislativamente estéril, el Gobierno se contentaba con que otros cuatro proyectos, —el *Evicted Tenants Bill* para Irlanda, el *Small Holdings Bill* para Inglaterra, y el *Small Landholders' Bill* y el *Land Values Bill* para Escocia—, pudieran ser debatidos, —en el escaso tiempo que quedaba para el cierre del período de sesiones—, si no en las dos Cámaras, sí al menos en la Cámara Baja. El *Small Landholders' Bill* (de Escocia) fue abandonado por el Gobierno ante las enmiendas introducidas en los Lores y el *Land Values Bill* fue vetado en la Cámara Alta. No corrió mucha mejor suerte el *Irish Evicted Tenants Bill*, que fue prácticamente reducido a un estado irreconocible tras su paso por los Lores. Cfr. H. JONES: *op. y loc. cit.*, pág. 115.

*ing Bill*, de nuevo un segundo *Education Bill*, el Presupuesto y el *Old Age Pensions Bill*. Había gran expectación por conocer cuál sería esta vez la conducta de los Lores frente al *Licensing Bill*, un proyecto que, dadas las posturas encontradas entre las distintas facciones del Gobierno, se estaba demorando en ser aprobado en los Comunes, y sobre el que habían llovido las críticas de los Unionistas (minoría en la Cámara de los Comunes, pero mayoría en la Cámara de los Lores). Previamente, había llegado a la Cámara Alta el *Old Age Pensions Bill*, proyecto que fue recibido con una absoluta frialdad y para el cual se decidió enmendarlo en comisión, en vez de vetarlo en segunda lectura, para evitar otra colisión con el Gobierno. La misma táctica, de asegurar una segunda lectura a los proyectos y enmendarlos, a cambio, en *committee*, fue aconsejada por el Rey —con el asentimiento del Primer Ministro— a Lord Lansdowne (43), en lo que constituye un ejemplo meridiano de la función arbitral de la Corona, durante una entrevista mantenida a propósito de la tramitación del *Licensing Bill* en la Cámara Alta. La técnica sugerida por el Monarca era en realidad un rodeo con el que se intentaba evitar la resonancia de un veto de imprevisibles consecuencias. Sin embargo, la experiencia tenida con el *Old Age Pensions Bill*, que había seguido este curso del debate en comisión, había producido gran insatisfacción en su momento entre los Lores, motivo por el cual éstos no estaban dispuestos a volver a ponerlo en práctica con el *Licensing Bill*, de modo que a este proyecto le aguardaba lo peor. En efecto, después de tres días de debate, la Cámara de los Lores renunciaba a debatir el proyecto en segunda lectura (272 contra 96) (44). Por su parte, el tercer *Education Bill* que se debatía en lo que iba de legislatura, había sucumbido de igual forma a manos de los Lores. De este modo, como ya ocurriera en el período de sesiones anterior, excepto el Presupuesto, ninguno de estos proyectos del Gobierno pasó a convertirse en ley.

A la vuelta del paréntesis navideño, ya entrados en 1909, el Gobierno ya tiene asumido que sólo existen dos fórmulas para que sus medidas de talante más progresista y social no vuelvan a toparse con el veto de los Lores. Una consiste en incluir en proyectos de carácter financiero o económico aquellos contenidos que de otra manera sólo tendrían la consideración de medidas de carácter político, por ser éste el único tipo de proyectos sobre los cuales existía una clara convención constitucional que impide las enmiendas o el veto de la Cámara Alta. La segunda vía es la de decidirse por una reforma constitucional introducida mediante un proyecto de ley sobre el Parlamento. Es verdad que en los últimos meses del año (que coincidían con el final del período de sesiones), poco después de que el *Licensing Bill* fuera vetado, el Gobierno estuvo valorando la posibilidad de disolver el Parlamento y convocar elecciones. Sin embargo, al final se prefirió posponer una eventual disolución, hasta que al menos se hubiese votado el Presupuesto para 1909. La solución finalmente adoptada, de llevar al próximo Presupuesto aquellas medidas a las que los Lores se resis-

(43) *Ibid.*, pág. 37.

(44) De este modo, los Lores echaron abajo en tres días lo que en los Comunes había ocupado treinta sesiones. Cfr. J. BARDOUX: *L'Angleterre...*, *op. y loc. cit.*, pág. 146.

tían, estaba en consonancia con la táctica previamente adoptada por el Gobierno que, en noviembre de 1908, antes de su debate en la Cámara Alta, había hecho ya la clara advertencia de que si el *Licensing Bill* era vetado, el Gabinete estaba dispuesto a incluir la reducción de licencias a establecimientos de bebidas alcohólicas (especialmente cerveza) y el consiguiente pago indemnizatorio a los que hubiesen sido cerrados por esta decisión, como una partida más dentro del Presupuesto del año siguiente (45).

La preparación del presupuesto de aquel año recayó sobre Lloyd George, que había relevado a Asquith —ahora Primer Ministro tras la dimisión y posterior fallecimiento de Campbell-Bannerman—, en el puesto de *Chancellor of the Exchequer* (Ministro de Economía), si bien contó con la ayuda determinante de Richard B. Haldane (*Secretary for War*) y de Churchill. Sobre todo este último, que había entrado a formar parte del Gobierno de la mano de Lloyd-George como su colaborador más directo (46), estaba convencido de que una futura continuidad del Gobierno Liberal pasaba por la promoción de políticas de carácter social, por lo que desplegó, incansable, toda su energía para imprimir un giro a la política gubernamental, que hasta ese momento prácticamente había ignorado la intervención pública estatal en el plano social. La voluntad inicial de Lloyd-George era establecer nuevos impuestos y gravar toda manifestación de riqueza en manos de las clases más privilegiadas, para hacer frente al fuerte aumento del gasto público que se generaría como consecuencia de todo un programa de reformas sociales. El sistema de imposición directa fue el elegido para las nuevas figuras impositivas (47). Asimismo, el rechazo, ese mismo año, por los Lores de los *valuations bills* para Inglaterra y para Gales indujo a Lloyd-George a darles cabida, junto con el resto de propuestas bloqueadas, dentro del mismo Presupuesto. Ahora bien, la recesión económica que llevaba azotando desde finales de 1907, así como los primeros cálculos de costes, recomendaban no llevar a cabo de una sola vez todas las reformas sociales previstas para el ejercicio presupuestario de 1909-1910, por lo que las prestaciones por desempleo y la asistencia sanitaria pública se esperaba dotarlas de fondos públicos en el ejercicio siguiente.

---

(45) La medida fue denunciada por los unionistas como confiscatoria. Se estableció una *ratio* entre establecimientos y población en base a la cual se llevaría a cabo una reducción de las licencias ya existentes. A los establecimientos cerrados se les pagaría una compensación por un período máximo de catorce años, al término de los cuales todas las licencias concedidas deberían representar un tercio del total de las del período anterior. Cfr. BRUCE K. MURRAY: *The People's Budget 1909/10: Lloyd-George and Liberal Politics*, Oxford, 1980, pág. 107.

(46) Churchill hasta ese momento había desempeñado el cargo de *Under-Secretary for the Colonies*, de donde pasó al puesto de Presidente del *Board of Trade*, precisamente en sustitución de Lloyd-George, ahora Ministro.

(47) La imposición directa agrupaba figuras tales como el *property* y el *income tax*, las *death duties*, la *house duty*, el *land tax*, las *estate duties*, *stamps* y las *excise licences* y la *railway passenger duty*. Entre las figuras de imposición indirecta los mayores rendimientos procedían de las *duties on liquor*, seguido del impuesto sobre el tabaco, la *petrol tax*, las '*food taxes*', y las *customs duties* sobre el té, el azúcar y otros artículos de consumo.

En su discurso de presentación del Presupuesto ante los Comunes (25 de abril de 1909), Lloyd-George formuló lo que constituía el plan de reformas sociales más ambicioso que se atrevía a poner en pie un gobierno Liberal. Dado lo limitado de los recursos, el cumplimiento del plan de reformas iba a comprender los dos ejercicios presupuestarios siguientes. En él se incluían una partida de ayudas a indigentes que pasaba así a tener entidad propia, (fuera por tanto de las pensiones por tercera edad), la introducción de un seguro por desempleo y por enfermedad, la creación de un sistema nacional de intercambio de trabajadores (debido a Churchill) y el establecimiento de un Fondo para el Desarrollo, orientado al crecimiento económico del país.

Una vez examinado el borrador de Presupuesto entre los ministros, y después de las oportunas indicaciones y retoques, el proyecto estaba listo para ser introducido en la Cámara de los Comunes en ese ritual que es el *Budget's Day* (día que llegó el 29 de abril). Los parlamentarios liberales no se hicieron ilusiones sobre un Presupuesto que al fin y al cabo atacaba directamente las rentas más altas y que, sobre todo, era claramente hostil a poderosos grupos de intereses. Y, en efecto, durante los dos meses siguientes al inicio del debate parlamentario, se intensificaron las presiones que trataban de persuadir al Gobierno, sobre todo para la retirada de las *land values taxes* (48). En el capítulo de gastos se contemplaban además importantes desembolsos como el de una partida de cinco millones y medio de libras con los que pagar una remodelación de la flota naval y una ampliación del contingente de marinos (49). La oposición, por su parte, arremetió contra el proyecto, dedicándose a combatirlo con toda energía en cada *stage* del procedimiento legislativo. A las pocas semanas la *City* londinense, a través de los presidentes de las entidades financieras, enviaba una carta al Primer Ministro advirtiendo sobre efectos devastadores en la empresa privada y en el empleo y expresando su «alarma por el desproporcionado incremento de las cargas aplicadas a una clase reducida». En pocos días ya se había creado una *Budget Protest League*. Y cuando se veía que el Proyecto iba a prosperar en la segunda lectura, un sinnúmero de asociaciones, lógicamente alentadas por la oposición, habían visto la luz con el único fin de frustrar las innovaciones fiscales (50).

---

(48) Este impuesto favorecía sobre todo a la administración local, principal beneficiaria de la revalorización de terrenos, especialmente los edificables. El sistema que se pretendía introducir establecía una separación entre el porcentaje a pagar por los propietarios y los inquilinos, de lo cual se beneficiarían ambos pues los primeros tendrían a su favor el incremento de valor de los solares gracias al crecimiento de las ciudades, mientras que los segundos soportarían sólo una parte proporcional de la tarifa del impuesto (en Gales y en Inglaterra, no así en Escocia). Además, al concentrar la presión fiscal exclusivamente sobre los terrenos, haciendo desgravables todas las mejoras realizadas, se favorecería la edificación. Igualmente, al gravar el valor de los terrenos vacantes, desaprovechados o infraxplotados se favorecería un mejor uso de los mismos, lo cual daría lugar a que el precio de estos terrenos en el mercado fuera más barato. *Ibid.*, pág. 104.

(49) Cfr. PAUL HAMELLE: *La querelle des Communes et des Lords*, Paris, 1913, pág. 85.

(50) Los nombres de todas ellas no dejaban lugar a la duda: la *Tariff Reform League*, la *Middle Classes Defence Organisation*, la *Liberty and Property Defence League*, la *Anti-Socialist Union*, la *Brewer's Society*, la *National Trade Defence Association*, la *Licensed Victuallers' Central Protection So-*



La tramitación parlamentaria se llevó a cabo en medio de jornadas maratónicas, muchas de ellas a lo largo de toda la noche, acabando a la hora del desayuno, y el resto hasta horas avanzadas de la madrugada (dos y tres de la mañana). Pues bien, a pesar de las agotadoras jornadas que duraban ya desde mayo, en el mes de julio el proyecto estaba embarrancado en la segunda lectura (en la fase de comité); de sus 64 cláusulas sólo se llevaban debatidas y aprobadas nueve y, lo que todavía era peor, el resto del programa legislativo del gobierno para el período de sesiones estaba sumido en el más absoluto caos. Los remedios de la técnica parlamentaria para este tipo de situaciones se revelaban ineficaces, ni la *closure*, ni la *guillotina* (que es una especialidad de la anterior) (51), ni el recién inventado sistema de debate de enmiendas conocido como *kangaroo* (canguro) (52), impidieron que se llegase a agosto sin avances sustanciales. Varias noches más 'en blanco' hicieron falta para llegar hasta septiembre con la idea de ultimar la fase en comisión que concluyó finalmente el 6 de octubre (1909), presentando un informe que fue votado el 29 de octubre. Todavía quedaba la tercera lectura, mucho más breve, terminada el 4 de noviembre con la aprobación del proyecto (379 contra 149) que a continuación fue enviado a los Lores. A lo largo de todo el proceso, la tendencia desfavorable al proyecto había experimentado una radical inversión, mejorando súbitamente la valoración de las medidas fiscales, gracias a las *by-elections* que habían tenido lugar el mes de julio y en las que el Partido Liberal obtuvo excelentes resultados.

En la segunda cámara, que no había opuesto un veto a ningún *Finance Bill* desde hacía 250 años (53), comenzó el debate del Presupuesto el 23 de noviembre. En

---

*ciety*, la *Licensed Virtuallers' National Defence League*, el *Land Taxes Protest Committee*. Cfr. B. K. MURRAY: *op. y loc. cit.*, pág. 178.

(51) En la actualidad subsisten ambas técnicas. La *closure* está regulada por la S. O. (*Standing Order*) núm. 35, mientras que la *guillotine* se encuentra contemplada en la S. O. núm. 81. La primera tiene por objeto la posibilidad de presentar una moción por la que la cuestión debe ser sometida enseguida a votación. Si el *Speaker* estima que los derechos de la minoría se han respetado, siempre y cuando apoyen la *closure* al menos 100 miembros, la moción original se somete a la Cámara sin más debate. En cambio, la segunda es una modalidad de *closure* aplicada en el comienzo de un debate a modo de limitación de tiempo, que se emplea tanto en Pleno como en comisión. Se la conoce también como *an allocation of time order*. Cfr. JEAN BEAUTÉ: «Le Règlement intérieur de la Chambre des Communes britannique d'hier à aujourd'hui», *Revue du Droit Public*, Nov.-Décembre, núm. 6, 1996, págs. 1577 y 1580.

(52) Mediante el procedimiento del *kangaroo* el *Chairman* o el *Deputy Chairman of the House* en el comité puede seleccionar o rechazar las enmiendas del debate. Cfr. R. JENKINS: *op. y loc. cit.*, pág. 52. Actualmente lo contempla la S. O. núm. 31. Cfr. J. BEAUTÉ: *op. y loc. cit.*, pág. 1580.

(53) En dos siglos y medio los Lores habían sufrido una merma de las competencias legislativas financieras que con igual derecho reconocía la antigua constitución para las dos asambleas del Parlamento, sin que hubiesen opuesto por ello una resistencia contundente. Desde el año 1628 la Cámara de los Comunes inicia la práctica de encabezar las leyes de concesión de créditos, esta fórmula: «Los Comunes del Reino Unido han libre y voluntariamente resuelto entregar y acordar a Su Majestad los derechos aquí abajo mencionados». En 1671 una resolución, que será confirmada en 1861, mantiene para los impuestos ese carácter de «dado y hecho por los solos Comunes». Esa misma resolución de 1671, que proclamaba que «el impuesto no sería modificado por los Lores», no fue en el transcurso de dos siglos y medio ni anulada, derogada ni modificada. Cfr. J. BARDOUX: *op. y loc. cit.* págs. 119-131.

los días previos la expectación fue cada vez a más, pero las enormes dudas y temores en torno a un hipotético rechazo, pasaron a un segundo plano, ya que la cuestión que fue ganando en importancia a medida que se acercaba el día de remitir el proyecto a los Lores, era la de si éstos disponían del poder de vetar cualquier proyecto financiero con arreglo a la Constitución. En contestación a quienes creían deslegitimada a la Cámara Alta para oponer un veto a un proyecto financiero, el líder de los Lores, Lansdowne respondía que el comportamiento supuestamente inconstitucional era exclusivamente imputable a la Cámara de los Comunes, quien incurriendo en deslealtad a la Constitución, había puesto en práctica la técnica del *tacking* (54), por lo que los Lores tenían derecho a actualizar su derecho de veto sobre la legislación financiera, a pesar de ser un poder considerado por algunos abolido por convención constitucional. En los cinco días de debate se recordó una vez más por algunos que el carácter de la Cámara de los Lores no era decisivo sino estrictamente deliberante.

Con la tradición constitucional y con expresas resoluciones parlamentarias del lado de los Comunes, el Partido Liberal esperaba un repliegue de los Lores y de sus más destacados portavoces. Los discursos que se oyeron antes de la celebración de elecciones en el debate presupuestario en la Cámara Alta estaban bien lejos de compartir la interpretación de los Comunes, del propio Gobierno y hasta de los profesores de Derecho Constitucional. Entre éstos, T. Erskine May, insigne especialista en Derecho y procedimientos parlamentarios y W. Anson, estaban de acuerdo en que «la legislación, que tiene por objeto sacar dinero de las cajas públicas y de imponer cargas a los contribuyentes, está sometida al solo control de la Cámara de los Comunes» (55). Aunque todo parecía indicar que otra interpretación era imposible de encontrar en este asunto, he aquí que Lord Lansdowne, antes ministro de Asuntos Exteriores y líder conservador de los Lores, comparece en la Cámara durante el debate presupuestario con una propuesta de resolución que desmonta y echa por tierra la versión del gobierno sobre la incompetencia de la Cámara Alta para enmendar o rechazar el presupuesto. Consciente de la atención que iban a desencadenar sus palabras, el ilustre orador asume la palabra para explicar que en tanto que todas las leyes, financieras o no, son promulgadas «por Su Excelentísima Majestad el Rey, con los consejos y con el consentimiento de los Lores espirituales y temporales», los Pares están autorizados a rechazar todas las leyes. La resolución de los Comunes que data de 1861 sólo impide que los lores enmienden los proyectos que concedan créditos, lo que implícitamente supone reconocer vigente y no derogado el derecho de poder devolver esos proyectos. Aún más —proseguiría Lansdowne—, desde 1894,

---

(54) Con esta expresión se conocía la práctica de presentar como medidas de carácter financiero lo que en realidad son disposiciones de carácter sustantivo (aunque, efectivamente tengan su reflejo presupuestario). En concreto, se acusaba al Gobierno de haber incluido en el Presupuesto todas las medidas de los dos proyectos de ley que habían sido vetados por los Lores (el *Land Valuation Bills*, rechazado en 1907 y de nuevo en 1908; y el *Licensing Bill*, vetado igualmente en 1908). Cfr. E. ALLYN: *op. y loc. cit.*, pág. 182.

(55) Cfr. J. BARDOUX: *op. y loc. cit.*, pág. 131.

tras la aprobación del presupuesto del liberal William Hacourt, la ley presupuestaria anual se ha convertido en una suerte de *omnibus measure*, de disposición legal en la que caben todo tipo de medidas, fiscales, financieras, presupuestarias, etc. (56). El lord Canciller llegó a decir que esta moción de Lansdowne era «legal, pero anti-constitucional». Era legal, porque en el decreto que promulga igualmente una ley financiera, se hace mención al «visto y consentimiento de los Lores espirituales y temporales»; por tanto legalmente los Lores están autorizados a imponer el veto. Pero de hecho, acuerdos sucesivos han ido reduciendo progresivamente, después de dos siglos y medio, las competencias constitucionales financieras que han sido reservadas al cuerpo de representantes electos.

La voz de otros Lores se hace oír para condenar el presupuesto presentado. Lord Rosebery estaba persuadido de que la Cámara, aunque no lo haya reivindicado después de tantos años, conserva el derecho de devolver un proyecto de ley financiera. Sin embargo, este antiguo primer ministro, se muestra en desacuerdo con Lansdowne, acudiendo a dos tipos de argumentos. El primero era que, a pesar de los esfuerzos realizados, los Lores han terminado claudicando al intento de reorganizar la Cámara, que hubiera impuesto la capacidad y el conocimiento en la transmisión de la pairía, y que, mediante la creación de pairías vitalicias por el gobierno, se hubiera asegurado una renovación a fondo de las ya existentes, todo lo cual hubiera mejorado el prestigio de los Lores. Pero en el actual estado de opinión sobre la Cámara Alta, Lord Rosebery encuentra arriesgado, por falta de autoridad y popularidad suficientes, votar a favor de un rechazo del presupuesto, que abocaría a la institución de la segunda cámara a su abolición.

Como resultado del debate, por primera vez en mucho tiempo (57), los Lores acordaron por mayoría de 275 votos decidir someter el proyecto de Ley de presupuesto a la aprobación del pueblo inglés, un modo eufemístico de oponer el veto. Al día siguiente de ejercer el veto, Asquith anuncia «que la acción de la Cámara de los Lores de rechazar la aprobación como ley de la previsión financiera elaborada por la Cámara para la Administración del año es una contravención de la Constitución y una usurpación de los derechos de los Comunes» (58). Dos días después, el 3 de diciembre de 1909 se vota en la Cámara Baja una *resolution* propuesta por el Gobierno, que resulta aprobada, y por la que el Parlamento queda disuelto (*prorogued*). A partir de ese mismo día se vive ya el clima electoral que no abandonaría las calles hasta las elecciones generales de enero (1910).

El último año de la legislatura se había caracterizado por un buen número de proyectos que fueron capaces de debatir y de aprobar las Cámaras, si se tiene en

(56) *Ibid.*, pág. 125.

(57) Antes de esta fecha, 30 de noviembre de 1909, los Lores en 1831 rechazaron por 41 votos la reforma electoral que reclamaba la burguesía. En 1884, por 59 votos de mayoría, los Lores devolvieron vetado el proyecto de ley que asimilaba desde el punto de vista de las condiciones de inscripción, a los electores rurales y urbanos. Y en 1893, por 378 votos, los Lores condenaban el *Home rule bill*.

(58) E. ALLYN: *op. y loc. cit.*, pág. 58.

cuenta el intenso trabajo a que se vieron sometidas, especialmente la Cámara Baja (59). A pesar de la recuperación legislativa en este último año 1909, sin embargo el balance de la legislatura que toca a su fin era demoledor: no se había hecho un uso tan extendido del veto y de la enmienda por parte de los Lores desde 1895. Cuatro *Acts*, de iniciativa gubernamental habían sido cuidadosamente truncadas o atenuadas, nueve *Bills*, de autoría ministerial habían sido o rechazados, o tan profundamente reformados que había sido necesario proceder a su retirada.

Así pues, los liberales pretendieron hacer de la reducción de poderes a los Lores el tema principal de la campaña. Sin embargo, a lo largo de la misma se pudo comprobar que el partido del Gobierno no comparecía en las urnas con un plan de medidas que poner en práctica tras las elecciones. Es cierto que contaba con aquel memorándum estudiado bajo la presidencia de Campbell-Bannerman, pero también lo era que aquel memorándum había causado serias y profundas disensiones entre los miembros del Gabinete. También es cierto que se mantuvieron conversaciones con el Rey para sondear qué disposiciones tenía el Monarca si, llegado el caso, el Gobierno le solicitaba la creación de una hornada de Lores con la que superar (*overcome*) una eventual resistencia al plan de limitación del veto. La postura del Rey era que tal posibilidad sólo entraba en sus cálculos en el caso de que una segunda disolución abriera un segundo proceso electoral.

Así las cosas, la consigna de los liberales para la campaña era que por el momento había que trasladar al electorado que la intención del Gobierno era *smash the veto*, aun sin tener una fórmula clara de cómo hacerlo (60). La idea que quería transmitir la campaña liberal era que por muchas promesas electorales que el partido se empeñara en anunciar siempre quedaría como cuestión previa para saber si se iban a cumplir o no, el problema del veto de los Lores, que con su actitud antipartidista había echado por tierra el programa de gobierno de la anterior legislatura. Razón por la cual todas las demás propuestas liberales tales como corregir las 'injusticias' de la *Education Act* de 1902 (especialmente para los *Nonconformists*), asegurar la reducción de *licenses*, promover la reforma de la ley electoral para eliminar el doble voto (medida que pedían los *Radicals*), el *Disestablishment* para Gales, la *land reform* para Escocia, o el trascendental *Home Rule* para Irlanda, se entendían en buena medida supeditadas a la solución del conflicto constitucional con la Cámara Alta. A su vez, cada uno de los partidos de oposición jugaban sus bazas a la medida de sus aspiraciones: los partidos obreros, que eran los más presionados por sus bases para rebasar el marco constitucional, proponían la supresión, sin más, de la Cámara Alta. Los nacionalistas irlandeses de Redmond sólo tenían una aspiración en estas elecciones: el *Home Rule*. Los escoceses, más fieles al liberalismo, pedían la abolición

---

(59) Se consiguió convertir en ley, entre otros, el *South African Bill* (que creaba la Unión de Sudáfrica), el *India Councils Bill*, el *Land Bill* para Irlanda (con modificaciones de los Lores), el proyecto más querido de Churchill: el *Labour Exchanges Bill*, el *Burns's Housing Bill*, el *Town Planning Bill*, y el *Development and Road Improvement Funds Bill*, debido a Lloyd George.

(60) Cfr. B. K. MURRAY: *op. y loc. cit.*, pág. 241.

de los Lores hereditarios y la reorganización de la Cámara. Los Unionistas, por su parte, desviaron todo lo que pudieran la atención de la campaña hacia los defectos del Presupuesto que los Lores acababan de rechazar. Su tesis era que los nuevos impuestos no sólo desfavorecían a las clases más pudientes, sino también a la clase media y trabajadora, que iba a tener que soportar la presión fiscal indirecta de los impuestos sobre el tabaco y la bebida, además de que una presión fiscal tan elevada retraería la inversión y el ahorro. Descalificaban las medidas liberales apelando a todos los temores que podían anidar en el electorado: su interés era mostrar las nefastas consecuencias de un plan de reformas sociales copiado de las leyes bismarckianas, de un *Home Rule* que podía conducir a la desintegración del Imperio, de un socialismo bajo otro nombre, de la masa de desempleados que traería consigo la política económica del *Free Trade*. En cuanto a los Lores, los *tories* explotaron cuanto pudieron el fantasma de un partido socialista con un Parlamento unicameral, sin freno por tanto en sus acciones. La alternativa unionista era el proteccionismo de la *Tariff Reform*, que buscaba gravar las importaciones aflojando así la presión fiscal interna (61), y un parlamento de dos cámaras.

Las elecciones no estuvieron concluidas sino al cabo de varias semanas (comenzaron el 15 de enero de 1910 y continuaron hasta el 8 de febrero). Los resultados hablaban por sí solos: los Liberales obtenían 275 escaños, los Unionistas 273 (la minoría conservadora era ahora más compacta que antes, sin apenas disidentes librecambistas), los Laboristas 40, los Nacionalistas irlandeses 82 (incluyendo 11 de la escisión de los *Independent Nationalists*). El avance unionista era incontestable: 105 escaños más que las últimas elecciones, pero todavía insuficientes para ser mayoría de gobierno (62). Los Liberales debían apoyarse para gobernar en los Nacionalistas, quienes tenían la llave del futuro gobierno. El primer ministro Asquith iba a verse en la obligación de hacer concesiones al ala derecha de su mayoría. En la primera reunión del Consejo de Ministros celebrada tras las elecciones, antes todavía del Discurso del Trono, los miembros escoceses del Gobierno, Edward Grey, Haldane y Wiston Churchill (ahora con el cargo de *Home Secretary*), también Crewe, Runciman, McKenna y Samuel, ponen sobre el tapete la reorganización de la Cámara de los Lores. Desde el punto de vista de este sector del Gobierno debía actuarse en dos direcciones: sobre la composición de la Cámara y sobre sus atribuciones. El objetivo

---

(61) Los unionistas presentaron su programa de *Tariff Reform* como una alternativa al Presupuesto de los Liberales proponiendo gravar la entrada de productos manufacturados y de consumo. Según sus defensores, de este modo, la presión fiscal debería ser soportada por *the foreigner* (el extranjero), pues la mayoría de esos productos de consumo eran importados. Esta política debería conducir a un crecimiento del empleo, pues habría una liberalización de capital y además se abrirían nuevos mercados para los productores nacionales, lo que atraería inversiones para las industrias nacionales. Los Liberales, por su parte, atacaban todas estas medidas con consignas populistas, como la del *dear bread*, o la del *'tax bread, tax meat'*, por lo que a los unionistas les colocaron el nombre de *food taxers*. Cfr. B. K. MURRAY: *op. y loc. cit.*, pág. 245 y pág. 250.

(62) Algunos hablaron entonces de «victoria moral» de los Unionistas. Cfr. P. HAMELLE: *op. y loc. cit.*, pág. 51.

de este planteamiento es recuperar la confianza del electorado más moderado, que durante la campaña ha sucumbido a la afirmación propalada desde el unionismo de que la real intención de los liberales era instaurar una sola cámara o un sistema equivalente. De ahí que esta corriente en el seno del gobierno se distanciara del plan de limitar el veto de los Lores y considere ahora mejor promover un sistema de ajuste de las discrepancias que contemple la celebración de sesiones conjuntas (*joint sittings*). Pero a esta línea de actuación le salió un fuerte oponente también en las filas del Gobierno: Harcourt (apoyado por Pentland y Loreburn). Para no lastimar las distintas sensibilidades aparecidas en el seno del Gabinete, en el Discurso del Trono de aquel año sólo se hizo mención al abandono por parte del Gobierno del plan de limitación del veto de los Lores tal y como se resolvió en la etapa Campbell-Bannerman. De este modo no se tomaba partido por ninguna de los dos bandos aparecidos. No obstante, el Gabinete cierra filas en torno a una cuestión: el Presupuesto debería preceder toda actuación sobre los Lores, ya que el ejercicio financiero expiraba el 31 de marzo y el déficit ocasionado por la falta de ingresos por impuestos directos era muy elevado (28 millones de libras). Un imprevisto surge sin embargo: la insistencia de los pretendidos socios de gobierno nacionalistas a anteponer la reforma del veto de los Lores incluso sobre el Presupuesto. Esta presión puso en aprietos al Gobierno, pues para el voto del Presupuesto se esperaba contar con el apoyo nacionalista; de lo contrario habría que conformarse con la ayuda de los bancos laboristas. Llegó un momento en que las relaciones gobierno-nacionalistas parecían entrar en punto muerto cuando a finales de febrero el Gabinete hizo un gesto a los nacionalistas: se introducirían en los Comunes varias *resolutions* con las propuestas de reforma en la composición y atribuciones de los Lores, pero en el intervalo debería debatirse el Presupuesto.

El Gobierno se decide, de entre las dos posturas definidas en torno a la forma de proceder con los Lores, por las tesis de Haldane del *veto first*, es decir, por abordar primero las atribuciones legislativas y sólo después, estudiar cambios en la composición (63). Esta decisión supuso parar en seco a los *reformistas* (los que estaban a favor de una reforma en la composición). Para ese momento (28 de febrero, 1910) Asquith ya tiene planeado el calendario, la forma y los contenidos del período que se avecina. A ello dedica la comparecencia en la Cámara de los Comunes: hasta la Semana de Pascua se dedicaría a conseguir aprobar los recursos financieros necesarios en tanto se tramitaba el Presupuesto; después de la festividad de esa Semana el gobierno presentaría a la Cámara Baja sus propuestas para regular las relaciones entre las cámaras (64). De nuevo el método parlamentario escogido es el de las *resolutions*. El *Premier* avanza que esas *resolutions* prevén poner fin al veto de los Lores en la legislación financiera de un modo definitivo, mientras que para el resto de proyectos (de carácter no financiero) la eficacia del veto quedará limitada. Se aclaraba

---

(63) B. K. MURRAY: *op. y loc. cit.*, pág. 267.

(64) E. ALLYN: *op. y loc. cit.*, pág. 190.

que estos cambios debían ser la antesala para una reforma en profundidad que llevaría a convertir en un futuro próximo a la Segunda Cámara en electiva. Los plazos que se ha marcado el Gobierno empiezan a cumplirse: en marzo, todavía antes de la pausa de la Semana de Pascua, los Comunes debaten y aprueban un préstamo de ocho millones de libras. Antes también de las vacaciones, el Gobierno tiene terminadas las tres *resolutions* sobre relaciones entre las Cámaras (21 de marzo, 1910), de forma que en esa fecha ya se ha fijado una sesión para debatirlas. La primera de ellas incapacita a la Cámara de los Lores para enmendar o vetar todo proyecto financiero (*money bill*); la segunda sustituye el veto absoluto sobre proyectos no financieros por un veto suspensivo; la tercera limita la duración de la legislatura a cinco años (rebajando los siete hasta entonces en vigor). Sin embargo, en plena Semana de Pascua (Martes de Pascua), se presenta un nuevo contratiempo a los planes para acabar con el veto de los Lores. Esta vez es Grey, quien expone a Asquith su intención de dimitir al ver defraudadas sus expectativas por no reflejar las *resolutions* el compromiso sellado internamente dentro del Gobierno según el cual las aspiraciones de los reformistas (partidarios de retocar la composición de la Cámara Alta) iban a obtener algún reconocimiento en forma de 'gesto hacia ellos' (65). El incidente no llegaría a más gracias de nuevo a la mediación de Haldane, precisamente el oponente de los reformistas, quien no tuvo inconveniente en admitir que en la redacción del proyecto de ley que se estaba preparando, no había nada que hiciera incompatible el objetivo de unos con el de otros, ya que, únicamente lo que se había acordado era una prioridad para actuar sobre los poderes legislativos de los Lores, sin que ello excluyera referencias a ulteriores reformas en su composición. Fue así como en dos Consejos de Ministros seguidos se llegó al compromiso de incluir un preámbulo en el *Parliament Bill* en el que se declarara expresamente la intención de «sustituir la Cámara de los Lores tal y como existe hoy en día por una Segunda Cámara constituida conforme una base popular en lugar de la hereditaria», al que se añadiría una cláusula que dejara establecido que nada en el Proyecto debe «disminuir o modificar los derechos y privilegios existentes de la Cámara de los Comunes». El mismo Martes de Pascua se solicita el debate en comisión sobre las *resolutions* de los Lores y en cuatro días ya está aprobada la moción.

Entretanto, Lloyd-George se encarga de llevar a buen puerto las negociaciones con los nacionalistas para intentar tener el Presupuesto antes que se produzca el debate sobre el *Parliament Bill*. Sin embargo las relaciones con el líder de los Nacionalistas, Redmond, no son fáciles y hasta el último momento el Ministro no sabe a qué carta quedarse. El Gobierno, por si acaso, explora la posibilidad de arrancar del Rey el compromiso de que, si fuera necesario disolver o dimitir por una derrota en el proyecto de limitación del veto a causa de los Lores, se le daría carta blanca para, de obtener otro mandato, crear una hornada de Lores con la que poder sacar adelante la reforma. El 14 de abril los Comunes aprueban las *resolutions* y ese mismo día

---

(65) B. K. MURRAY: *op. y loc. cit.*, pág. 277.

Asquith deposita el *Parliament Bill*. El proyecto del gobierno abolía el veto de los Lores sobre los proyectos financieros (secc. 1.[1]), mientras que para el resto de proyectos se señalaba un máximo de tres períodos de sesiones (dentro de un plazo de dos años a contar desde la segunda lectura en la primera sesión), tras el que un eventual veto de los Lores perdía automáticamente su efecto siempre y cuando los Comunes se ratificaran a lo largo de esos tres períodos en el texto inicialmente aprobado por ellos mismos (secc. 2.[1]) (66). Para el líder de la oposición, si un veto suspensivo era una mínima resistencia, una segunda cámara sin veto era «un fraude» (67).

La táctica prevista por el Gabinete exigía intercalar el Presupuesto antes de que el *Parliament Bill* fuese debatido en la Segunda Cámara. A tal fin, Asquith promueve una *guillotine resolution* por la que se asigna un tiempo prefijado a todos los *stages* del debate presupuestario. Al día siguiente (19 de abril, 1910) se introducen las *Budget Resolutions* y, dado lo ágil del procedimiento y las concesiones pactadas, el 27 de abril, en medio de la incertidumbre sobre si se obtendría el apoyo de los Nacionalistas, se vota en la Cámara Baja la tercera y última lectura, que concluye con la aprobación del Presupuesto, habiendo votado a favor los Nacionalistas. Al día siguiente, y en una sola sesión, los Lores completan todos los *stages* y culminan la aprobación del Presupuesto, por fin entregado a la sanción real.

Los Lores sin embargo no han permanecido impasibles esas semanas de marzo ante los planes del Gobierno. En el momento de abrirse en los Comunes el debate sobre las *resolutions* del Gobierno, la Cámara Alta está ocupada en debatir otras tres *resolutions* que tienen por objeto su propia reforma, cuyo autor ha sido Lord Rosebery. Por el modo en que estaban redactadas no había duda que iban justo en la dirección contraria a los planes del gobierno de acabar con el veto (68). Con la primera lectura del *Parliament Bill* concluida en los Comunes y con las resoluciones sobre su propia reforma debatidas en los Lores, (pero sin haberse decidido nada acerca de si debieran convertirse en una propuesta legislativa), se llega al cese de la actividad parlamentaria de primavera. Sin embargo, cuando ya se aproximaba la fecha de reanudar el período de sesiones, acaece un suceso inesperado: la muerte del Rey (Eduardo VII). El sentimiento de responsabilidad como hombre de Estado del Primer Ministro y los consejos del nuevo Rey, llevó a aquél a un acercamiento amistoso hacia la oposición, para intentar consensuar lo que desde todos los puntos de vista aparecía como una reforma constitucional y como tal debía ser tratada entre los partidos. Tras contactos secretos previos, el líder de la oposición, Balfour y el Primer Ministro, Asquith, alcanzan un punto de acuerdo sobre los temas a tratar en una ronda de negociaciones entre delegados de los dos partidos mayoritarios, con el fin de dar una salida pactada a la relación entre ambas cámaras. Los encuentros se suceden durante la estación veraniega y se extendieron hasta noviembre, cuando, después de

(66) Cfr. J. JACONELLI: *op. y loc. cit.*, pág. 288.

(67) Cfr. P. HAMELLE: *op. y loc. cit.*, pág. 93.

(68) Cfr. E. ALLYN: *op. y loc. cit.*, págs. 190-191.



veintiuna reuniones la Residencia Oficial del Primer Ministro emite un escueto comunicado en el que se da por finalizada toda la negociación, sin que se haya llegado a ningún acuerdo (10 de noviembre) (69).

El fracaso de la *Constitutional Conference* hizo ver a Asquith lo complicado que iba a ser culminar la tramitación parlamentaria de su Proyecto de limitación del veto con una aprobación *en bloc* de la segunda cámara, sin que ésta pretendiera introducir alguna enmienda. De ahí que su reacción inmediata fuera la de informar al Rey (George V) la firme intención de disolver y convocar elecciones, pero a condición de que el Monarca aceptara tras los comicios (si eran ganados de nuevo por los Liberales), la creación de nuevos Lores (presumiblemente 400) (70), con lo que quedaría asegurada la aprobación del *Parliament Bill*. La noticia corrió como un reguero de pólvora y se esperaba una declaración oficial del Primer Ministro a los Comunes en este sentido, que no llegó hasta un día después de filtrarse las intenciones del Gobierno (16 de noviembre). La respuesta del líder de la Cámara de los Lores, Lansdowne, no se hizo esperar y fue todo un alarde de destreza política. Sin esperar a la declaración oficial del Gobierno, pero sabiendo de antemano, por la filtración, cuál era la medida proyectada por Asquith, Lansdowne anunció la presentación en la Cámara de los Lores, al día siguiente, de una resolución por la que la Cámara invitaba al Gobierno a que le enviara el *Parliament Bill* sin demora. Era una maniobra para

---

(69) En un documento escrito, el *Memorandum Balfour*, se preveía dividir los proyectos legislativos en tres categorías: ordinaria, financiera y constitucional. La Cámara de los Comunes, frente al veto de los Lores, tendría la capacidad de decidir sobre proyectos de ley ordinarios y financieros. No así en relación a proyectos de legislación constitucional o de reforma de la Constitución. Para éstos, el veto de la Cámara Alta tendría efecto devolutivo y, si tras el nuevo examen de la Cámara de los Comunes, los Lores se reafirmaban en su veto, se establecía la convocatoria de un referéndum en el que por mayoría de votos el proyecto en cuestión quedaría aprobado. En el transcurso de la misma Conferencia se sometió a discusión el conocido como *Suggested Scheme*, cuya paternidad pertenecía a la delegación del Partido Liberal. En él se asienta el principio de que cualquier proyecto vetado en la Cámara Alta quedaría en suspenso por un período de tiempo, tras el cual, se devuelve a la Cámara de los Comunes y si ésta vuelve a aprobarlo, se procedería a convocar una sesión conjunta cuya decisión por mayoría sería definitiva. Si el proyecto no hubiera sido vetado pero sí enmendado por los lores, sólo decidiría sobre él una sesión conjunta si una delegación de ambas cámaras no fuera capaz de ponerse de acuerdo sobre dichas enmiendas. A este plan asintieron los Unionistas, siempre y cuando se respetara la introducción del referéndum cuando el veto se opusiera a la legislación de reforma constitucional. Pese a este principio de acuerdo entre los dos partidos de la coalición, Lloyd George, a título personal plantea en las sesiones de la Conferencia un proyecto de reforma que aseguraba un tratamiento especial a determinado tipo de legislación, que sería aprobada con el refuerzo de los votos de los electores. En efecto, todo proyecto que afectara a la existencia del Trono o su sucesión, o bien a cambios en la composición de la Cámara de los Lores; o que alterara o introdujera modificaciones en la previsión de una Conferencia entre ambas Cámaras para la resolución de conflictos, no sería aprobado como ley hasta que el electorado se hubiera pronunciado en un referéndum convocado al efecto, o bien, terminada una legislatura, en unas elecciones generales, y ello siempre y cuando las dos Cámaras lo hubieran aprobado previamente. En realidad lo que de relevante tenía esta proposición era calificar qué proyectos tendrían la consideración de leyes de reforma constitucional. Cfr. C. C. WESTON: *op. y loc. cit.*, págs. 504-510.

(70) Cfr. P. HAMELLE: *op. y loc. cit.*, pág. 76.

ganar tiempo. Crewe, líder de los Lores afines al Partido Liberal, acepta de inmediato en nombre del Gobierno el desafío y deposita sobre la marcha, en esa misma sesión, el *Parliament Bill* para que se proceda con su primera lectura. Pero Crewe se guarda muy bien de hacer una advertencia: el Gobierno promoverá en los Comunes el rechazo a cualquier enmienda de los Lores al *Parliament Bill*.

Para añadir más complejidad al debate, Rosebery hace pública su intención a la Cámara de proceder al debate de las tres *resolutions* que desde el mes de abril habían quedado pendientes a causa de la muerte del Rey y que tenían por objeto la reforma en la composición de la Cámara, a las cuales propuso añadir una cuarta *resolution*, consiguiendo así de una forma más detallada concretar los principios, demasiado genéricos, formulados ya en las otras tres. Al día siguiente (viernes), el Gobierno realiza una declaración en ambas Cámaras convocando elecciones (para el 28 de noviembre). Tras el fin de semana se retoma el debate del *Parliament Bill* en la Cámara de los Lores, que se dispone a comenzar la segunda lectura. Lansdowne arremete contra el anuncio del Gobierno de no aceptar enmiendas de los Lores. Un debate en el que no se permiten enmiendas es un debate irreal (71). Lansdowne enumeraba en su intervención las modificaciones que estarían dispuestos a admitir los Lores: imponer en la sucesión en una pairia las condiciones de asiduidad (en la asistencia) y de capacidad; hacer una reasignación de escaños, al fin de asegurar una representación más equitativa de los partidos políticos y un mejor funcionamiento de la «máquina legislativa»; por último se trataría de hallar un medio de evitar en lo sucesivo confrontaciones insolubles entre las dos Cámaras. En un lenguaje demasiado vago se estaba admitiendo el abandono del principio hereditario y el recurso al referéndum como instrumento de la solución de conflictos. Todo un golpe de efecto. Con estas intenciones Lansdowne se decide a utilizar la vía de las *resolutions*, que le permiten formular en grandes principios lo que debe ser la reforma en la composición y en los poderes de la Cámara. Esa misma semana se discuten y se votan dichas *resolutions*, que son aprobadas sin el apoyo de los Lores liberales. En ellas Lansdowne propone algo que él estima indispensable para recuperar la credibilidad ante la inminente convocatoria electoral: el recurso al referéndum como método de resolución de conflictos entre las cámaras. En su moción se establece que no tratándose de una ley «propiamente financiera», ni de una «cuestión grave», los conflictos parlamentarios serán resueltos por «una asamblea mixta, compuesta de miembros de las dos Cámaras». Las primeras, «leyes propiamente financieras», serán de exclusiva competencia de la Cámara de los Comunes. Y las segundas, «leyes sobre cuestiones graves», serán sometidas a referéndum popular. Pero se silencian en la moción propuesta destacados aspectos como qué es lo que ha de entenderse por cuestiones graves o cómo es designada y en qué proporción la «asamblea mixta». Tampoco se especifica nada acerca de las condiciones en que deba convocarse el referéndum y sus efectos. La alternativa propuesta por lord Lansdowne tiene todas las trazas de

---

(71) R. JENKINS: *op. y loc. cit.*, pág. 127.

ser una maniobra para ganar tiempo al adversario y, desde luego, no parecía tener como destinatarios precisamente a los profesores de Derecho constitucional, por la defectuosa técnica jurídica que manifestaba su redacción. Pero gracias a esta sorprendente reacción por parte de alguien tan vinculado a las posiciones conservadoras, el elector iba a poder manifestar su preferencia entre propuestas alternativas; una de las cuales presentaba el atractivo de apelar al voto popular como mecanismo de resolución de conflictos parlamentarios. Para algunos, sin embargo, el referéndum no iba a ser más que una «forma hipócrita de veto» por el cual los Lores trasladan al pueblo la decisión, pero un pueblo al que se pretende oponer a sus representantes (72).

En el proyecto gubernamental se intuye la intención de dejar establecida la Cámara de los Lores como una institución neutra al pluralismo político y a la democracia, al estilo de la propia Monarquía, creyendo así cumplir con la evolución seguida, una vez perdidas las competencias financieras. Por contra, los Lores, agudizando su perspicacia, pretenden importar una institución extraña al constitucionalismo anglosajón, como es el referéndum, sólo conocido y aplicado en la pequeña república de Suiza, y tocar en algunos aspectos la propia composición, para hacerla más democrática. Con esta actitud, habían querido, sorprendentemente, disipar toda duda al Gobierno sobre cuál de las dos voluntades de reforma aspiraba a ser más democrática, en la esperanza de que el electorado sabría valorar esta concesión favorable a su participación en las controversias parlamentarias.

A los pocos días se entra de lleno en la campaña para las elecciones. En menos de un año los electores iban, pues, a ser llamados dos veces a las urnas. En menos de quince meses habían sido convocados tres veces para la elección de representantes en la Cámara Baja (73). La nueva convocatoria se asemejaba más a un referéndum sobre la segunda Cámara, que a unas elecciones legislativas. De hecho no eran más que un referéndum pero sin el nombre (74). Los Lores estaban deseando en efecto que la campaña consistiera en una confrontación entre el proyecto del Gobierno y las propuestas de la propia Cámara Alta (75). Desde las filas unionistas se trató de hacer ver que la disminución de poderes a los Lores obedecía a presiones de los nacionalistas irlandeses para obtener la autonomía de forma inmediata (el *Home Rule*), a la que aquéllos se negaban. Hubo también acusaciones por la financiación recibida desde el extranjero por el Gobierno para financiar la campaña. Aunque liberales y conservadores empataban a escaños (exactamente 272 para cada formación), los aliados del gobierno (laboristas y nacionalistas) desequilibraban la balanza a su favor, con una ventaja de 126 escaños sobre la oposición.

En cuanto se declara abierta la nueva Legislatura, el *Parliament Bill* es reintroducido en su misma versión anterior, y pasa rápidamente la primera lectura en los

(72) Cfr. P. HAMELLE: *op. y loc. cit.*, pág. 146.

(73) *Ibid.*, pág. 180.

(74) *Ibid.*, pág. 152.

(75) Cfr. H. JONES: *op. y loc. cit.*, pág. 227.

Comunes. Mientras el proyecto del Gobierno cubría sus trámites en la Cámara Baja, en los Lores se producirán dos intentos para ofrecer una vía alternativa a la que ha puesto en marcha el Gobierno. En marzo de 1911, Lord Balfour of Burleigh presenta su *Reference to the People Bill*, proyecto en el que se proponía que todo *bill* (incluidos los presupuestarios y financieros), vetado por los Lores o cuyas enmiendas no acepten los Comunes, podría a petición de cualquiera de las Cámaras, ser sometido a los electores en referéndum. El proyecto sucumbió en la segunda lectura, donde ni siquiera fue votado. El segundo intento provino de Lansdowne quien anunció que presentaría un *House of Lords Reconstitution Bill*. Fue anunciado en febrero, el mismo día que Lord Balfour of Burleigh anunciaba el suyo. El efecto de este anuncio fue disparar todo tipo de especulaciones en torno a posibles propuestas en el seno del unionismo, poniéndose así de manifiesto la fuerte división existente entre sus miembros. El *Bill* que estaba preparando Lansdowne proponía limitar la prerrogativa regia de nombramiento de hornadas de Lores, por lo que se envió un *adress* al Rey, para que, conforme a las convenciones constitucionales, diera su asentimiento. El Rey prestó su consentimiento a una posible medida que le beneficiaba, al apartarlo de la lucha partidista. Pero cuando hubo de debatirse la propuesta, numerosos Lores la rechazaron, sin llegar por tanto a aprobarse (76). Este *bill* alternativo al del Gobierno fue por fin presentado para su primera lectura después de la Semana de Pascua y su nota más destacada era la diversificación en la composición de la Segunda Cámara, pues se creaba la categoría de *Lords of Parliament*, que el proyecto se encargaba de definir, se daba entrada a Lores elegidos en segundo grado en circunscripciones regionales, Lores de nombramiento gubernamental en proporción a la representación parlamentaria en los Comunes, se admitían *law lords*, Lores Espirituales y se limitaba la creación de nuevos puestos hereditarios a cinco por año.

El recibimiento del Proyecto fue desigual entre los unionistas. Un buen número de ellos se mostraron contrarios, lo que hizo que este nuevo intento de Lansdowne naufragara y no pasara de la segunda lectura (77). Mientras tanto, la tramitación del *Parliament Bill* en los Comunes iba tocando a su fin. Más de 900 enmiendas, algunas procedentes de los mismos socios del Gobierno, hubieron de ser debatidas (78). Una vez en la Cámara de los Lores, el portavoz unionista Middleton, desvelaba la estrategia de su partido, consistente en dejar pasar a la segunda lectura el proyecto, pero con la intención en la fase de comisión de presentar un aluvión de enmiendas. Tras el paréntesis obligado por la ceremonia de Coronación (79), el *committee stage* se dedica durante seis días a realizar una auténtica masacre sobre el texto del Gobierno: una comisión mixta (compuesta en número

(76) Cfr. P. HAMELLE: *op. y loc. cit.*, pág. 187.

(77) Cfr. H. JONES: *op. y loc. cit.*, págs. 266-268.

(78) Doscientas de estas enmiendas habían sido firmadas por los unionistas. Cfr. P. HAMELLE: *op. y loc. cit.*, pág. 188.

(79) En la Monarquía británica, desde el reinado de Jorge III, existía la costumbre de esperar un año después de la muerte del último soberano para proceder a la coronación de su sucesor.

igual de siete miembros de cada Asamblea, en la que el *Speaker* sólo tendrá voto de calidad en caso de empate) debía decidir sobre la calificación de los proyectos en financieros y no financieros frente al sistema del Gobierno en el que es el *Speaker* la única autoridad que debía llevar a cabo esa calificación, a su vez se enumeraban una serie de materias que debían de ser sometidas a referéndum, caso de darse una discrepancia sobre ellas (existencia de la Monarquía o de la Sucesión en ella de un Protestante, establecimiento de un Parlamento en cualquiera de los tres reinos, materias de especial gravedad en las que el país no tuviera una opinión formada). El *Bill* que se devolvía a los Comunes no tenía nada que ver con el que había salido de esa Cámara. Pero esta contingencia había sido prevista por el Gobierno desde mucho tiempo antes.

En efecto, antes de la convocatoria electoral el Primer Ministro pactó con el Rey que, en ejercicio de su prerrogativa constitucional, si los Lores no aceptaban el *Parliament Bill* en su integridad, crearía una hornada de Lores suficiente para que el proyecto pasara por la Segunda Cámara sin verse afectado en ninguna de sus cláusulas. El secreto de dicho pacto hizo que permaneciera oculto para la oposición hasta que, en julio, Balfour, líder unionista de los Comunes llegó a conocerlo. En seguida el Primer Ministro, en carta privada remitida a los dos líderes unionistas en cada Cámara (Balfour y Lansdowne), confirmó la existencia de la amenaza de crear una hornada de pares para asegurar el éxito del *Parliament Bill* en la segunda Cámara. Una vez difundida esta confirmación, dentro del unionismo las posturas aparecían más divididas que nunca. Los dos líderes, tras numerosas reuniones y contactos con diversas personalidades del Partido decidieron promover el debate de dos votos de censura (80) en cada una de las Cámaras, denunciando la inconstitucionalidad del plan del Gobierno de promover el nombramiento de una hornada de pares (81). En los Comunes fue rechazada por una cómoda diferencia de 119 votos (7 de agosto de 1911). En los Lores la censura fue aprobada al día siguiente por 282 contra 68 (82). Por su parte el Gobierno, para dar muestras de buena voluntad, decidió no rechazar las enmiendas de los Lores *en bloc* y proceder en cambio a un debate diferenciado de cada una de ellas. Hasta se permitió realizar alguna que otra concesión, (en temas

---

(80) Estas mociones, a pesar de su denominación, no equivalían a la moción de censura en el Derecho Constitucional español, sino que toman ese nombre por proceder de los bancos de la oposición, pero limitan sus efectos a una reprobación del Gobierno.

(81) Sin embargo este mecanismo había sido utilizado con fines partidistas en otras ocasiones. Desde 1830, los gobiernos liberales habían creado 225 Lores, mientras que los conservadores habían hecho lo propio con la creación de 181 en los años que se mantuvieron en el Gobierno. Cfr. P. HAMELLE: *op. y loc. cit.*, págs. 69-70.

(82) El Gobierno se defendió del voto de censura en la Cámara de los Lores, a través de su líder, Lord Crewe, citando los precedentes de creación de hornadas de Lores de 1711, la amenaza finalmente no llevada a efecto de otra hornada en 1832, además del *Peerage Bill* de 1719, que pretendía limitar esta prerrogativa real, pero no fue aprobado, por lo que nunca llegó a convertirse en ley, o la creación de nuevos Lores que tuvo lugar desde 1770 bajo los gobiernos de Lord North y Pitt y que duplicaron el número de miembros en la Cámara Alta. Cfr. E. ALLYN: *op. y loc. cit.*, pág. 212.

menores, desde luego) (83). A continuación el proyecto fue devuelto a los Lores. Para ese momento el líder conservador de la Cámara ya había anunciado a sus correccionistas que lo mejor era abstenerse y dejar pasar el *Parliament Bill*. De lo contrario, la amenaza de creación de nuevos Lores, que contaba con la autorización del Rey, sería un hecho que iba a hipotecar el futuro de la Cámara Alta, en el sentido de que se llenaría la Cámara de un número tal de lores liberales, que ni siquiera ya para el futuro un hipotético gobierno conservador que volviera al poder iba a contar con ninguna ocasión de eliminarlos o neutralizarlos (84). Este argumento no era sin embargo compartido por una serie de Lores que discrepaban abiertamente de su líder. Su actitud contraria al *Parliament Bill* y a toda reforma de la Cámara los llevó a buscar los apoyos suficientes, reclutados entre los disidentes unionistas, para hacer fracasar la última votación del Proyecto que era la que iba a tener lugar tras la votación en los Comunes de las enmiendas sobre las que ahora iban a tener que pronunciarse en la tercera y última lectura los Lores. La formación de un grupo de Lores disidentes dio lugar a que se los etiquetara con el nombre de *die-hards* o también *ditchers*, mientras que a los partidarios de Lansdowne se los conocía como *hedgers*. Los *die-hards* tenían preparado un ataque final al *Parliament Bill* tomando como base el factor sorpresa, pues nadie tenía idea de cuántos Lores de los que no asistían regularmente a las sesiones iban a presentarse en la votación convencidos por los disidentes (85). La incertidumbre, por tanto, para lo que iba a ser la última jornada de debates en la Cámara Alta era absoluta. El momento crucial de la votación llegó y por diecisiete votos de diferencia el Gobierno ganaba la votación, por lo que el proyecto, después de la sanción regia, iba a convertirse definitivamente en la *Parliament Act*.

#### IV. LA PÉRDIDA DE SIGNIFICADO DEL BICAMERALISMO COMO CONTROL INTERNO DEL PARLAMENTO: LA ASUNCIÓN DE LOS VALORES BICAMERALES POR OTROS CONTROLES DE LA CONSTITUCIÓN NORMATIVA

No viene al caso ahora juzgar sobre la perfección técnica o sobre la bondad democrática de unas propuestas y otras, ni sobre el interesante debate suscitado entre los constitucionalistas en torno a la conveniencia de adoptar el referéndum como

(83) Entre otras, el Gobierno aceptó la enmienda que excluía los *private bills* de la categoría de los *money bills* y la que posponía la entrada en vigor del periodo de dos años necesario antes de que una medida superara el veto de los Lores desde la fecha en que el proyecto es depositado hasta la fecha de su segunda lectura. Cfr. R. JENKINS: *op. y loc. cit.*, pág. 140.

(84) Cfr. P. HAMELLE: *op. y loc. cit.*, pág. 220.

(85) Para este episodio cfr. DAVID SOUTHERN: «Lord Newton, the Conservative Peers and the Parliament Act of 1911» en C. JONES and D. L. JONES (eds.): *op. y loc. cit.*, pág. 523; donde se explican los esfuerzos de Lord Curzon, miembro del gobierno 'en la sombra', por preservar la unidad del partido unionista sin llegar a votar a favor del proyecto del Gobierno ni en contra; cfr. también PATRICIA KELVIN y CORINNE COMSTOCK WESTON: «The 'Judas Group' and the Parliament Bill of 1911», en IDEM: págs. 527-539.

sistema de resolución de discrepancias (referéndum de arbitraje) (86). Sí, en cambio, procede realizar alguna consideración en torno a cuestiones que están en el fondo de los sucesos que desembocaron en la privación (en la legislación financiera) y limitación (para la legislación ordinaria) del veto de los Lores, porque muchas de ellas continúan de alguna u otra manera manteniendo su actualidad. De hecho, todavía, para Shell, el bicameralismo puede seguir prestando un servicio nada desdeñable si se quiere contar con *checks and balances* en una Constitución, aunque sólo sea en cuestiones de *arrangement* constitucional, en las que la segunda cámara sería la depositaria de algunos de los principios constitucionales, especialmente aquellos relacionados con el propio Parlamento (87) o con los derechos fundamentales (donde no existen mecanismos de depuración constitucionales) (88). De este modo la segunda cámara formaría parte de lo que en la siempre peculiar terminología anglosajona se viene conociendo como *Constitutional Watchdogs* (89). Sin embargo, para los sistemas constitucionales del continente, en los que existe un control jurisdiccional de la constitucionalidad, incluso sobre los vicios de procedimiento legislativo (90), puede parecer superfluo trasladar alguna de las competencias de control a un senado conservador de la Constitución (91). Aun en el caso de que se entendiera esa función —eventualmente ejercida por una segunda cámara—, como una concesión a la autonomía del Parlamento, que vendría a ser así juez en causa propia, a manera de un auto-control, resulta difícil no ver en ello una excepción al principio del control de constitucionalidad concentrado (92). Pero, con todo, nada obsta a que la

---

(86) Cfr. PETER CLARKE: «Edwardian Britain: Peers Versus People?», en *History Today*, vol. 31, núm. 11, 1981, pág. 29.

(87) Por ejemplo, el veto de los Lores (por excepción hecha en la propia *Parliament Act*) sigue siendo absoluto para el caso en que un proyecto pretendiera ampliar la duración de una legislatura más allá de los cinco años establecidos. Cfr. D. SHELL: *The House of Lords*, Oxford, 1988, pág. 4.

(88) Cfr. AISLING REIDY: *Second Chambers as constitutional guardians & protectors of human rights*, Constitution Unit, London, 1999.

(89) Cfr. el documento preparado por el grupo CONSTITUTION UNIT: *Constitutional Watchdogs*, Briefing, 1997.

(90) Sobre la posibilidad en Derecho Constitucional español de ejercer un control de constitucionalidad sobre la elaboración parlamentaria de la ley, cfr. PALOMA BIGLINO CAMPOS: *Los vicios del procedimiento legislativo*, Madrid, 1991, pág. 37.

(91) Y no es porque no se hubiese planteado en Gran Bretaña la posibilidad de un control judicial de la legalidad constitucional de las leyes en sustitución del veto de los Lores. En la Conferencia de partidos que estudió cómo consensuar una reforma de los Lores se sopesó la opción de abandonar los controles políticos de las leyes (es decir, el veto bicameral), y hacer descansar esa función en un sistema de *judicial review* 'a la americana'. Sin embargo, el ejemplo americano tenía muy 'mala prensa' en aquel tiempo, pues se hacía evidente, sobre todo a nivel de los estados particulares, que los jueces se las componían para encontrar una 'interpretación constitucional' de las leyes aun cuando éstas forzaran la letra de la Constitución. Cfr. J. JACONELLI: *op. y loc. cit.*, págs. 281-282.

(92) En España Cruz Villalón fue quien en su momento propuso una especie de control de constitucionalidad preventivo del Senado a través de enmiendas a los proyectos de ley de dudosa constitucionalidad. Cfr. PEDRO CRUZ VILLALÓN: «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Monográfico, núm. 4, 1981.

Constitución confie facultades propias de la jurisdicción constitucional a una de las Cámaras del Parlamento, puesto que ejemplos ha habido de ello, si bien es cierto que 'eran otros tiempos' (93). Incluso puede que esta solución tenga sus ventajas para quienes claman contra los controles de constitucionalidad preventivos al entender que son una usurpación de la Justicia Constitucional, que es menester recuperar como facultad específica de una segunda cámara (94). En todo caso, que se plantee esa posibilidad en el régimen constitucional británico es de todo punto coherente, al no existir allí un control orgánico de la constitucionalidad, al menos de forma concentrada y —no hay que olvidarlo—, al no disponerse de una Constitución escrita (95). ¿Qué es entonces lo que puede tener de actual el debate sobre la desposesión del veto a las segundas cámaras? Puede ser que este interrogante permita que encontremos algunas respuestas a eso que se ha dado en llamar *crisis del bicameralismo* (96). Por lo pronto, sólo a modo de esbozo cabe entender lo siguiente:

(93) La posibilidad de un *self-restraint* de las dos cámaras del Parlamento en punto a un control de constitucionalidad sobre sus propios actos tiene como paradigma el régimen parlamentario belga de la C. de 1831. Cfr. JOSÉ ACOSTA SÁNCHEZ: *Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional*, Madrid, 1998, págs. 171-175. En cuanto al Senado como órgano de control de constitucionalidad, el prototipo es el *Sénat* de la C. del an VIII, luego recuperado por el Consulado y el Primer Imperio, cfr. J. THIRY: *Les attributions du Sénat du Premier Empire, concernant la justice et les droits individuels*, Thèse Doctoral, Paris, 1922; H. TROUILLARD: *Le Sénat conservateur du Consulat et du Premier Empire; ses attributions, son rôle*, Thèse Doctoral, Rennes, 1921. Después hay que remitirse a la Constitución de Colombia de 1811 que, influida por la Constitución del Directorio francesa, creó un Senado de censura y protección, si bien adscrito al Poder Judicial. Cfr. FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: «Los inicios del control de la constitucionalidad en Iberoamérica: del control político al control jurisdiccional», *REP*, núm. 49, 1997, pág. 106. También, la C. de Brasil de 1824, apoyándose en la doctrina de Benjamin Constant de que a los jueces no se les debía dar parte en el control de constitucionalidad, otorgó al Senado tal facultad. *Ibid.*, pág. 100.

(94) En torno a la naturaleza legislativa o paralegislativa de alguna de las resoluciones de la jurisdicción constitucional concentrada existe un vivo debate doctrinal que sigue, después de tanto tiempo, abierto en todos sus frentes. Cfr. *omnibus*, ÁNGELA FIGUERUELO BURRIEZA: «La incidencia positiva del Tribunal Constitucional en el Poder Legislativo», *REP*, núm. 81, 1993, en especial págs. 51-54.

(95) No obstante, cada vez es más discutible que la Cámara de los Lores vaya a poder ser el sustitutivo de un control de constitucionalidad preventivo, pues la independencia de sus miembros está desfalleciendo (por efecto de la designación gubernamental) a marchas forzadas. Prueba de ello es que las últimas veces que ha opuesto el veto ha sido con los votos de los lores del partido de la oposición. Así, por ejemplo, la derrota infligida al *Labour* (190 contra 175) por los Lores el 23 de marzo de 2000, al rechazar las enmiendas de los Comunes que, en la llamada *Section 28* de la *Local Government Act* de 1988, pretendían introducir nuevos criterios en la educación sexual de los centros de enseñanza pública, no dejó otra elección al *Prime Minister*, Mr. Blair que barajar la creación de nuevos Lores que aseguraran una victoria al partido del Gobierno, superado en la Cámara Alta por los *Tories*, que sumaban 50 escaños más. Cfr. ANDREW SPARROW: «Lords throw out Blair 'deal' on Section 28», en *The Daily Telegraph*, núm. 45.029, Friday, March 24, 2000, págs. 1, 12 y 29.

(96) Es referencia obligada el estudio de YVES WEBER: «La crise du bicaméralisme», en *Revue du Droit Public*, t. LXXXVIII, núm. 3, 1972, en el que se pone de relieve cómo las conquistas democráticas hicieron inservibles los *checks and balances*, los cuales o bien desaparecieron, o bien se pusieron al servicio de otros valores, que ya no tienen que ver con los frenos o contrapesos. A este fenómeno de sustitución de los valores de referencia del bicameralismo liberal por otros más conformes con la democracia de



a) A veces se olvida que la opción finalmente escogida por el gobierno Liberal, de actuar sobre los poderes legislativos de los Lores se hacía eco de las tendencias del Derecho Público del momento, un poco atónitas por haber visto cómo Segundas Cámaras se democratizaban en su composición pero perdían poder legislativo. Y es que la nueva realidad de los regímenes parlamentarios a comienzos del siglo xx había consolidado una nueva noción de Ejecutivo, como el poder constitucional que ya no es un comité del Parlamento, sino que es aquél sobre el que recae la tarea de formular, de iniciar y de asegurar la aprobación de la legislación en las cámaras (97). El razonamiento era el siguiente: si dos cámaras son electivas, el principio de responsabilidad ministerial debería hacer dimitir al Gobierno sólo en el caso de que las dos cámaras coincidan en un voto de censura (de forma separada o conjunta). Pero, existiendo discrepancias entre una y otra, es claro que sólo una de las dos apoya al Gobierno, por lo que éste no dimitirá, pero tampoco logrará la aprobación de la legislación proyectada. Una disolución simultánea quizás sólo serviría para reproducir parecidas mayorías además de ser un remedio de cierta gravedad para cuando la medida legislativa sobre la que se discrepa no sea importante. La doctrina, tanto continental como insular, no tuvo por ello especial dificultad en reconocer que el parlamentarismo, en el grado de desarrollo alcanzado, no podía por más tiempo continuar con aquel *modus vivendi*, en el que coexistían principios constitucionales que, llevados a sus últimas consecuencias, eran excluyentes entre sí. No nos referimos naturalmente a las dos fuentes de legitimidad distintas de las Cámaras inglesas, sino a la contradicción entre el veto de una segunda cámara y el principio de una mayoría de gobierno en el sistema parlamentario de gobierno. De modo que, así, por ejemplo, Redslor declaraba abierta y lapidariamente que «el veto de los Lores existe: Pero está en contradicción con el régimen parlamentario» (98). Sidgwick, también supo ver esta realidad: «Me parece —escribía— sin embargo, que una segunda cámara auténticamente colegisladora es un elemento extraño al régimen parlamentario cuando éste se ha desarrollado totalmente [...] Quizás el mejor compromiso debería ser hacer las funciones del Senado meramente consultivas en relación a cualquier medida aprobada por la Asamblea representativa en dos legislaturas sucesivas» (99). En este diagnóstico coincidió asombrosamente toda la doctrina del momento, sin que hubiera lugar a fisuras. Algunos, como Sharp, eran conscientes de que «se evoluciona hacia una segunda cámara que en el fondo no será más que un cuerpo o un comité de revisión de los proyectos votados por la cámara baja, o todo

---

partidos, en la que las minorías disponen de otras garantías para controlar a la mayoría, lo denomina el autor *novación del bicameralismo* (pág. 598). La pérdida del carácter de freno de las segundas cámaras fue aprovechada en cambio para adherirlas al sistema de gobierno, especialmente pensando en situaciones de gobiernos en minoría en la cámara baja, procurando de este modo que, actuando sobre la composición de la segunda cámara, el gobierno tenga un fiel aliado en la función legislativa (pág. 602).

(97) M. J. C. VILE: *Constitutionalism and Separation of powers*, Oxford, 1967, pág. 230.

(98) Cfr. ROBERT REDSLOR: *Le régime parlementaire*, Paris, 1924, pág. 79.

(99) Cfr. HENRY SIDGWICK: *The Elements of Politics*, 3.ª ed., London, 1908, págs. 472 y 473.

lo más, de veto suspensivo que ésta última podrá quebrantar en un plazo determinado» (100). Otros, como Dendias, no dejaban de subrayar lo paradójico de «tendencias tan opuestas: disminuir por una parte la influencia de la segunda Cámara y ampliar por otra parte la base de su reclutamiento. Estas tendencias, tienen por objeto la democratización completa de la institución del mismo modo que su reducción en poderes en favor de la Cámara de Diputados...» (101). En fin, que no sólo ya en relación con la crisis de los Lores, sino refiriéndose a los cambios registrados en general en las segundas cámaras del parlamentarismo, el sentir de los tratadistas era compartido, lo cual de paso reafirmaba las predicciones avanzadas en los últimos años del siglo XIX por algún sector doctrinal que apuntaban en la misma dirección. Así, Enrique Gil Robles en 1899 observaba que «el senado compuesto por elección es menos incompatible con las doctrinas modernas acerca de la soberanía, pero, por lo mismo, menos apto para los fines de la cámara alta, sobre todo, cuando se funda ésta en la necesidad de protección y tutela de los principios conservadores de la sociedad, o se propone el equilibrio mecánico de los poderes públicos» (102). En parecido sentido, Royo y Villanova pocos años más tarde (1903) indicaba que «actualmente, puede decirse que está en crisis la existencia de la Alta Cámara, siendo de notar que ni aun la circunstancia de ser electiva le libra de la prevención con que se la mira, resultando, en la práctica, muy atenuado el principio de que las dos Cámaras son iguales en facultades» (103). Era patente, pues, el espíritu crítico en torno a la supervivencia del veto bicameral en el régimen parlamentario de partidos.

b) Una segunda cámara electiva no hubiera hecho sino agudizar más el problema de las dobles mayorías que se vetan pues, si bien es cierto que se hubiera dejado resuelta la cuestión de la fuente de legitimidad del veto, se hubiera abierto una vía por la que perpetuar el conflicto, si se tiene en cuenta que probablemente las mayorías en dos cámaras elegidas por sufragio no coincidirían si se aplicaban sistemas de escrutinio distintos. A su vez, quedaba descartada la utilización de sistemas parecidos, dado que hubiera sido inútil obtener una representación que ya existe en la otra cámara. Ya lo apuntaba Arangio-Ruiz en su día: «Una segunda Cámara puramente electiva como la primera es una superfluidad, y como tal es una debilidad [...] Una nueva o renovada Cámara Alta tendrá sin embargo mayor fuerza que la actual, y he ahí por qué los partidarios extremistas rechazan toda reforma, insistiendo sólo en el veto» (104). En cierto modo, un gran número de democracias liberales de comienzos del siglo XX con bicameralismo integral (Bélgica, Italia, Francia, España) esta-

(100) Cfr. W. R. SHARP: *Le problème de la Seconde Chambre et la démocratie moderne*, Thèse pour le doctorat, Bordeaux, 1922, pág. 8.

(101) Cfr. MICHEL DENDIAS: *Le problème de la Chambre Haute et la représentation des intérêts. A propos de l'organisation du Sénat grec*, Paris, 1929, pág. 179.

(102) Cfr. ENRIQUE GIL ROBLES: *Tratado de Derecho Político*, tomo II, 1.ª ed., Salamanca, 1899; 3.ª ed., Madrid, 1961-1963, pág. 427.

(103) ANTONIO ROYO Y VILLANOVA: *Ciencia Política*, Barcelona, 1903, pág. 96.

(104) Cfr. GAETANO ARANGIO-RUIZ: «La odierna questione costituzionale inglese», en *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, núm. 3-4, 1910, pág. 189.

ban atrapadas por una contradicción: de un lado, se había consolidado la mayoría de partido como depositaria del mandato representativo, pero, de otro, ese mandato quedaba anulado con el sistema de frenos y contrapesos, poniendo como argumento el proveerse de una estructura orgánica de control sobre la producción de la ley en la que estaba ausente cualquier parámetro en base al cual objetivar ese control (105).

c) La misma idea de resolver los posibles conflictos que surgieran entre las Cámaras mediante el recurso al referéndum no era sino una tentativa de concordar la acción supuestamente deslegitimada desde el punto de vista democrático de los Lores, con la fuente de legitimación de la legislación en última instancia: el pueblo. Pero este mecanismo de democracia directa comportaba a su vez riesgos ciertos, como en su momento subrayara Asquith: además de ser una práctica imputable a un cesarismo encubierto, esa forma plebiscitaria de resolver el conflicto no podía más que ir contra la misma esencia del gobierno representativo al enfrentar dos voluntades que supuestamente debían coincidir: la del pueblo y sus representantes (106). Ésta era —a juicio de Asquith— una «cruel paradoja»: que el progreso de la democracia coincidiera precisamente con el desprecio a la propia institución parlamentaria (107).

d) No era tanto el carácter vitalicio y hereditario de los Lores lo que importaba, ya que, bien mirado, para el caso, hasta fue una ventaja para poder abolir el veto. De ahí el empeño del Gobierno Liberal por evitar la reforma de la composición de la Cámara, que sólo hubiera servido para hacerla electiva y, de este modo, haber agravado el conflicto entre poderes constitucionales. En este sentido, no cabe duda que el Primer Ministro Asquith y, sobre todo, Haldane, comprendieron bien que lo que se estaba ventilando era algo así como completar lo que había sido iniciado casi un siglo y medio antes, es decir, hacer efectiva la dependencia del gobierno de una sola mayoría de partido, sin que un veto truncara lo que en sí es legítimo y representativo. En efecto, el parlamentarismo tiene su base en la formación del Gobierno *exclusivamente* por una mayoría, que pretende llevar a cabo en el espacio de la legislatura el programa que los votantes han refrendado. Considerado así, y por más que en sede parlamentaria se tienda a la integración de las iniciativas de la oposición (108), el régimen parlamentario se basa en el cumplimiento de *un programa de gobierno*, definido por una sola mayoría parlamentaria. Por consiguiente, si a resultas de dife-

---

(105) A juicio de Aragón para que un control sea jurídico y no político se requiere 1) que el órgano controlante sea imparcial, 2) que el control se efectúe con un parámetro normativo, 3) en base a un razonamiento jurídico y, 4) que pueda derivarse de él un efecto sancionatorio. Cfr. MANUEL ARAGÓN: «La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional», *REDC*, núm. 17, 1986, pág. 105.

(106) Cfr. H. JONES: *op. y loc. cit.*, pág. 165.

(107) Cfr. P. HAMELLE: *op. y loc. cit.*, pág. 206.

(108) En el sistema parlamentario español, por ejemplo, la comparación entre los Reglamentos de las Cámaras permite apreciar un régimen jurídico más favorable para las minorías en el Senado: legitimación más amplia para ejercer la iniciativa, debates más extensos, seguimiento en la ejecución de las mociones que hayan resultado aprobadas. Cfr. ÁNGEL J. SANCHEZ NAVARRO: *La Oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, 1997, pág. 203.

rentes tipos de escrutinio, dos mayorías contendientes adquieren una legitimidad representativa en cada cámara (como en Suecia en 1909) (109), el *blockage* sólo se resuelve si el gobierno es destituido por ambas o, de lo contrario, se ponen así las condiciones para que ninguna de las dos mayorías pueda ser catalogada en sentido estricto como mayoría de gobierno. Por eso, en cuanto las segundas cámaras devinieron electivas, se experimentó, tras los fallidos intentos de cámaras corporativas, ya en el período de entreguerras, un formidable auge y desarrollo de lo que se conoce como *bicameralismo atenuado* (110), que viene a consistir en una suerte de sumisión del principio bicameral a los dictados del régimen parlamentario en su forma de democracia de partidos. En este sentido merece la pena considerar lo que han supuesto los partidos de masas para la formación de un concepto clave como es el de la mayoría parlamentaria de partido, ya que sólo en base a él es como se puede explicar la disfuncionalidad que representan dos cámaras electivas legitimadas por igual para ejercer el poder legislativo y con mayorías diferentes (111). De hecho, el partido de masas como factor aglutinante del Gobierno y el Parlamento a través de la mayoría impuso un giro a la evolución del propio parlamentarismo ya que, como señalara G. Vedel, «la fórmula según la cual el Gabinete no es más que un comité de la mayoría, es decir, prácticamente una delegación de la mayoría parlamentaria ocupando el ejecutivo, se ha convertido, gracias al sistema de partidos, [...] en que la mayoría y el Gabinete no son más que dos secciones del partido mayoritario en el poder» (112). Por lo tanto, casi se diría que la necesidad de una sola mayoría de gobierno es un reflejo de la dinámica partidista de la democracia parlamentaria (113), incluso cuando la mayoría esté formada por una coalición de partidos, pues ésta a efectos del programa legislativo actúa como única mayoría. Recuérdense en este punto las lamentaciones de Leibholz sobre el valor de plebiscito que tienen los comicios y el puesto que corresponde a la mayoría de gobierno (114).

e) Si hubiera que describirlo con una idea gráfica, se diría que un buen día el parlamentarismo se interpuso en el camino de la *balanced Constitution*. En esta idea está comprendida con exactitud la evolución histórica de la Constitución británica, pues el empuje de la *parlamentarización* fue borrando o dejando invisibles, hasta casi reducirlos a un recuerdo lejano, aquellos controles recíprocos que habían naci-

---

(109) A través del sistema del doble proporcionalismo se pretendía asegurar tanto una minoría de izquierda en la Cámara Alta como otra minoría de derecha en la Cámara Baja. Cfr. Y. WEBER: *op. y loc. cit.*, pág. 592.

(110) Cfr. GUGLIELMO NEGRI: «Bicameralismo», voz de *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1989, pág. 345.

(111) Subraya este aspecto Y. WEBER: *op. y loc. cit.*, pág. 596.

(112) G. VEDEL: *Institutions politiques du monde contemporain*, Institut d'Études politiques de Paris, Paris, 1972-1973, pág. 382.

(113) Cfr. FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, págs. 55-56.

(114) Cfr. GERHARDT LEIBHOLZ: *Conceptos Fundamentales de la Política y de Teoría de la Constitución*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, págs. 75 y 76.

do para poner freno a una ilimitada soberanía representativa. El primero en ser sacrificado fue el veto regio (el último fue obra de la Reina Ana en 1707) (115). Si todavía el veto de los Lores le había sobrevivido fue por aquel original *modus vivendi* de principios constitucionales sobreentendidos con arreglo a los cuales la segunda cámara pasaba a integrarse como una pieza más del régimen parlamentario de modo que su actividad como cámara colegisladora estaría presidida por criterios objetivos de interés general. Pero, como demostró la práctica, esa pretendida neutralidad de la Cámara Alta estaba condenada a languidecer en un régimen de partidos con una férrea disciplina de voto. Ahí es donde iba a quedar en evidencia lo irreal que resultaba para el régimen parlamentario condescender por más tiempo con un principio que siempre había considerado como extraño a sus orígenes: el principio de las cámaras colegisladoras. Para el parlamentarismo no existe más verdad en la legislación que la que viene dada por la alianza entre ejecutivo y su mayoría de gobierno. Todo lo demás perturba la coherencia de este sistema de gobierno. Al régimen parlamentario le basta y le sobra con el principio de las mayorías en la adopción de decisiones. Necesita de una sola mayoría que refrende los proyectos del gobierno, sin que ninguna mayoría antagonista convierta en una falacia el principio de autoridad de la mayoría de partido. De ahí que se entienda la unidad de la mayoría parlamentaria como un correlato de la unidad de gobierno, algo, por cierto, que ya supieron ver en su día los teóricos más realistas de siglos pasados, desde Hobbes a Rousseau, pasando por el realismo alemán (Jellinek, Meyer) (116). Es preciso por tanto poner de relieve que «mientras por su naturaleza el gabinete es una unidad, en teoría asegurada a través de la responsabilidad colegial, en efecto su unidad política, presupone la de la mayoría, es decir, la existencia de una relación similar entre la estructura de la mayoría y la del gabinete» (117). Por tanto, si se construyen dos mayorías excluyentes, ambas legitimadas por igual en las urnas, la lógica del régimen parlamentario se destruye. Todo el régimen parlamentario está por tanto construido sobre el gobierno, que es uno y una ha de ser la mayoría legitimada para sostenerlo.

f) En cuanto a la motivación del veto de una segunda cámara, la experiencia inglesa muestra en toda su magnitud el fracaso por lograr que el veto, siendo ejercido en y desde una cámara parlamentaria, hubiese podido quedar circunscrito a parámetros objetivos, como el del interés general o como el de violación de la Constitución (de lo cual no faltaron ejemplos en el constitucionalismo francés). En el caso de los Lores, una cámara que se decía parlamentaria y con una composición hostil al Gobierno no podía sino hacer una aplicación del veto basada en una total discrecionalidad, despegada de cualquier motivo de legalidad. Efectivamente, cualquier segunda cámara parlamentaria, más aún si resulta democráticamente elegida, actúa por definición en base

(115) Cfr. COLIN RHYS LOVELL: *English Constitutional and Legal History*, New York, 1962, pág. 417.

(116) Cfr. por ejemplo, T. HOBBS: *Elementi filosofici sul cittadino* (1642), Torino, 1948, págs. 258 y ss.; J. J. ROUSSEAU: *El Contrato Social*, Libro III, capít. II, Madrid, 1962, págs. 129-132.

(117) GIUSEPPE CUOMO: *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, 1957, pág. 105.

al mandato representativo, lo que equivale a garantizar el juicio libre e independiente de los parlamentarios, que es enteramente discrecional, pues existe libertad causal en la aprobación de la ley, sin más límite que la Constitución.

g) El régimen parlamentario, como hemos visto, parte del principio que podríamos llamar *monismo de la mayoría de gobierno* que, al excluir el fenómeno de dobles mayorías, opone una resistencia teórica a la famosa doctrina de los equilibrios internos o de frenos a la mayoría. En nuestro país, por ejemplo, ha subrayado lo inconsistente de simultanear ambos principios, J. L. Paniagua quien entiende que «es preciso plantearse entonces que el principio mayoritario rompa, en los regímenes parlamentarios, con el viejo esquema de frenos y contrapesos» ya que «el moderno Estado de partidos proyecta necesariamente en el régimen parlamentario modificaciones sustanciales que afectan al núcleo de su estructura doctrinal y filosófica. El principio de separación de poderes y, sobre todo, el sistema de frenos y contrapesos se ve trasladado al ejercicio de una oposición que no goza de un estatuto revisado adecuadamente» (118).

h) La abolición del veto de los Lores sugiere que la doctrina de frenos y contrapesos en el seno del Poder Legislativo estorbaba en cierto modo a la democracia parlamentaria. Pero, ¿y en relación con los demás poderes? ¿ha tenido continuidad la doctrina de los *checks* sobre el Legislativo? A este propósito conviene tener en cuenta que, como hemos comprobado, si por algo los controles fueron ‘extirpados’ de la sede parlamentaria, fue ante todo para garantizar la libertad de acción de las mayorías parlamentarias que, con la legitimidad de las urnas, no tenían por qué soportar *ab origine* una suerte de control preventivo carente de todo soporte jurídico. Pero esto no quiere decir que no sigan existiendo límites al legislador. Precisamente una de las líneas evolutivas más interesantes del parlamentarismo —que es la que admite la figura del referéndum abrogativo—, ha insistido en que «los controles, frenos y contrapesos (...) no deben estar presentes sólo dentro del aparato autoritario del Estado (...), sino también fuera de él, en la comunidad políticamente organizada» (119). Pero esta teoría, que parte de que la preeminencia del Ejecutivo debe ser contrarrestada con «controles, frenos y contrapesos, establecidos para la salvaguardia de la estricta observancia de la ley por parte de la mayoría de gobierno» (120), sigue estando dominada por criterios discrecionales, que en casos extremos pueden restar legitimidad al propio principio representativo. En su lugar, tratando de evitar una duplicidad de juicios de discrecionalidad sobre las leyes (el de la mayoría de gobierno y el de un órgano de control o de freno), el Estado constitucional se basa precisamente en la noción de *poderes constituidos* para establecer garantías institucio-

---

(118) Cfr. JUAN LUIS PANIAGUA SOTO: «El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978», en RAMÓN COTARELO (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, CIS, Madrid, 1992, pág. 205.

(119) Cfr. TEMISTOCLE MARTINES: *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967, pág. 137.

(120) *Ibid.*, pág. 137.

nales de control que, a diferencia del veto parlamentario, sí tienen carácter normativo, es decir, son controles jurídicos ejercidos a partir de un parámetro indisponible (mientras actúe como poder constituido) e infranqueable para el Parlamento: la Constitución normativa. En efecto, como subraya M. Aragón, la Constitución normativa [...] contiene cláusulas materiales (y no sólo procedimentales) que se imponen al legislador y que, en consecuencia, limitan su voluntad, de tal manera que ésta ya no será enteramente libre, sino que estará sumamente condicionada» (121). Cabría interrogarse entonces por qué, concentrada en un Estado constitucional toda posibilidad de veto en parámetros no discrecionales, en especial a través de la anulación de leyes accionando el control jurisdiccional de constitucionalidad, ha pervivido el bicameralismo con ambas cámaras electivas. Todo lo que se puede decir es que siendo iguales ambas cámaras en legitimidad y siendo la fuente de legitimidad de los poderes legislativos el carácter representativo de las mismas, ha sido necesario reducir el poder legislativo de una de las dos mediante la introducción de variables en el sistema de elección, consiguiendo así que la segunda cámara, aun siendo electiva, sea menos representativa (122). De ahí que, para conjurar los riesgos, que ya hemos visto, de desembocar en el extremo contrario al régimen parlamentario, el antiparlamentarismo, algunas modernas Constituciones han racionalizado al máximo los poderes legislativos de las cámaras, tasando los efectos de un eventual rechazo por parte de la segunda cámara a los proyectos que se entienden avalados por la sede donde reside la auténtica mayoría de gobierno, aquella capacitada para determinar no ya la existencia de éste (mediante el apoyo en la investidura), sino también su subsistencia (mediante el voto de una moción de censura) y su continuidad a través del cumplimiento del programa (123). Así, por ejemplo, la Constitución Española de 1978 incorpora el levantamiento del veto del Senado (art. 90.2) como un remedio a cualquier acción antiparlamentaria de una mayoría no gubernamental (posibilidad harto difícil, aunque no imposible, pues si bien los correctivos de los sistemas electorales de Congreso y Senado arrojan mayorías poco menos que coincidentes, la posibilidad de formar coaliciones de partidos sólo para una de las Cámaras puede determinar la existencia de mayorías opuestas). Ahora bien, el hecho de que el Senado sea desplazado de las funciones del sistema de gobierno no necesariamente ha de tener connotaciones negativas: el caso francés muestra cómo, en cuanto pudo apartarse al *Sénat* de toda conexión con la mayoría de gobierno, mediante su exclusión de los procedimientos de responsabilidad del Ejecutivo, permitió a la segunda cámara desenvolver una «fonction régulatrice» en las relaciones entre mayoría y oposición (124).

(121) Cfr. MANUEL ARAGÓN: «Estudio Preliminar» a CARL SCHMITT: *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, 1990, pág. XXIX.

(122) Cfr. MARCEL SOUSSE: «Le bicamérisme: bilan et perspectives», *Revue du Droit Public*, sept.-oct., núm. 5, 1997, pág. 1334.

(123) Cfr. ASSOCIATION FRANÇAISE DES CONSTITUTIONNALISTES: *Le Bicamérisme (Journée d'Études du 17 Mars 1995)*, Paris, 1996.

(124) Cfr. M. SOUSSE: *op. y loc. cit.*, pág. 1339.

i) En definitiva, puede que la Constitución normativa convierta en inadecuadas imágenes como la que en clave de humor nos legó Swift, citado por Kant, según la cual «hay constructores de Constituciones que compensan tan cuidadosamente la organización del Estado como un arquitecto que compensará una casa de tal manera que un gorrión posado en ella bastará a romper el equilibrio y derribar el edificio» (125). El que todavía aparezcan frenos y contrapesos en la democracia parlamentaria de partidos, muy relativizados desde luego por lo que respecta al bicameralismo, puede que tenga alguna explicación en las causas que apuntaba el magnífico historiador Seignobos, para quien «el derecho constitucional de los pueblos civilizados ha devenido un cúmulo de teorías fundadas sobre la observación de un estado de cosas desaparecido o sobre la generalización apresurada de algunos hechos excepcionales» (126) (en el sentido de no generalizables). Si esto es así, el Derecho Constitucional estará obligado a no perder el sentido de la realidad y deberá decidir qué elementos de doctrinas pasadas responden a las condiciones de existencia del parlamentarismo de partidos y cuáles no. Las inercias quizás no deban de tener un lugar en una rama del Derecho en la que especialmente se busca una normatividad basada en un sano realismo.

---

(125) La cita aparece en CARL SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982, págs. 199 y 200.

(126) CH. SEIGNOBOS: «La séparation des pouvoirs», en *Études de politique et d'histoire*, Paris, 1934, págs. 183-184.