

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL PARLAMENTO BRITANICO ⁽¹⁾

JOE JACOB.

Traducción: JOSÉ-GERARDO GARCÍA ABELLA

I. LAS ETAPAS DE UN PROYECTO LEGISLATIVO (*)

Para empezar es útil explicar las etapas por las que un proyecto legislativo llega a ser una ley en el Parlamento del Reino Unido. Estas son: Primera Lectura, Segunda Lectura, Comisión, Dictamen, Tercera Lectura, Examen por la otra Cámara de cada una de las etapas anteriores, Examen por la primera Cámara de cada una de las enmiendas hechas por la segunda y Sanción Regia.

El proyecto legislativo se imprime y se da a conocer a los miembros después de la Primera Lectura (hasta este momento, en el mejor de los casos, ha sido un anteproyecto legislativo y ha tenido carácter confidencial). En la Segunda Lectura hay un debate de totalidad (con o sin límite de tiempo). Se trata de un examen general del proyecto. En la etapa de Comisión se hace un examen del mismo artículo por artículo. Una vez todos los artículos han sido considerados por la Comisión, los resultados de su trabajo son enviados al Pleno de la Cámara. En la fase de Dictamen se siguen las directrices dadas por el Gobierno. Durante la Tercera Lectura el Pleno revisa el proyecto a la luz de todas las enmiendas que se han presentado. Las actuaciones en la Cá-

(1) Para un estudio comparativo de treinta y cuatro países, véase J. E. GREY, «Procedure for Passing Legislation» (1982), en *Constitutional and Parliamentary Information*, 3.ª serie, núm. 131, pp. 75-176.

(*) En el Reino Unido, con el término *bill* (proyecto legislativo) se designan tanto los proyectos de origen gubernamental (*government bills*) como los presentados por los parlamentarios (*private members' bills*). Ambos serán traducidos, respectivamente, como «proyectos de ley» y «proposiciones de ley». (N. DEL T.)

mara de los Lores son muy similares, salvo que la fase de Comisión es generalmente llevada a cabo por el Pleno (todos los miembros forman parte de la Comisión), que hay un número considerable de lores independientes y que la disciplina de partido es menos estricta. La consideración de las enmiendas hechas por la Cámara de los Lores no tiene generalmente carácter controvertido, sin embargo, está condicionada por las Leyes Parlamentarias de 1911 y 1949.

Los principales factores que influyen en la Aprobación son: el que el proyecto legislativo ha de pasar todas las etapas antes del fin del período de sesiones (2), el que la composición de cada Comisión refleja la fuerza que los partidos tienen en la Cámara, y la actuación neutral de la Presidencia. Existen normas detalladas que describen la forma en que debe actuar el presidente. El principio que ha de prevalecer es el de que «the majority shall have its way; the minority its say» (*). El efecto combinado de estos tres factores varía en la medida que sea polémico un proyecto determinado. Es importante resaltar que la aprobación del calendario influye siempre tanto en el debate como en la estrategia global de todo el programa legislativo para el período de sesiones y en las tácticas a seguir para el proyecto.

II. LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El término «iniciativa legislativa» puede tener dos significados: el primero es el de cómo surgen las ideas para la legislación y el otro es el de cuál es el mecanismo para el comienzo de la discusión de una ley deseada. Estas dos acepciones han suscitado la aparición de distintas cuestiones relativas a la asignación de prioridad a un proyecto con respecto a otros borradores dentro del calendario legislativo. Gran parte de la discusión acerca de cómo se formulan las ideas, tanto en el ámbito general como en el particular de la legislación sustantiva, está en manos de los estudiosos de la Ciencia Política y no es apropiado abordar aquí tal cuestión.

Sin embargo, es útil responder al segundo significado del término iniciativa legislativa a fin de explicar los procedimientos por los que comienza la discusión de un proyecto legislativo en el Parlamento (3). Los procedimientos

(2) Esta norma no es aplicable a los proyectos de carácter privado.

(*) La mayoría ha de salirse con la suya; la minoría ha de expresar su opinión. (N. DEL T.)

(3) Cuando un proyecto se presenta ante el Parlamento se llama «proyecto legislativo». Antes de comenzar su vida parlamentaria es un «anteproyecto legislativo».

son reflejo tanto del tema objeto del proyecto como de la autoridad del proponente, de la Cámara en la que es primeramente presentado y de las perspectivas que hay de que el proyecto llegue a convertirse en ley. Por tanto, los procedimientos se pueden designar bajo los siguientes epígrafes: proyectos legislativos de carácter público, de carácter privado y de carácter mixto. También pueden ser clasificados teniendo en cuenta si el proyecto ha sido presentado por un ministro o por otro miembro del Parlamento. Hasta cierto punto, los procedimientos (y aún más su puesta en práctica) varían según si el proyecto ha sido presentado primeramente en la Cámara de los Comunes o de los Lores. Un tipo especial de procedimientos se da en relación con propuestas legislativas que tengan pocas posibilidades inmediatas de llegar a ser promulgadas. En la siguiente sección —la Aprobación— nos ocuparemos del principal tipo de legislación: los proyectos de carácter público. Sin embargo, es conveniente antes describir (y, por tanto, distinguir) las distintas formas de iniciativa y hacerlo con referencia a los subsiguientes procedimientos.

1. *Proyectos legislativos de carácter público, privado y de carácter mixto*

MAY afirma (4) que: «Los proyectos legislativos se dividen en dos clases: de carácter público y de carácter privado. Los primeros se refieren a asuntos de naturaleza pública... Los proyectos de carácter privado son proyectos para el beneficio particular de una persona o personas, de una empresa o corporación pública, o de una autoridad local.» Posteriormente amplía esto añadiendo (5) que «afectan a grupos de personas, individuos y compañías públicas y privadas». PERCEVAL (6) ha hecho la siguiente distinción: «Un proyecto legislativo de carácter público... es aquel que será publicado como una ley que afectará, desde un punto de vista descriptivo, a todo el que esté sujeto a la autoridad del Parlamento o a algunas clases de estas personas... Un proyecto legislativo de carácter privado... es aquel proyecto promovido por una persona o ente ajeno al Parlamento para la publicación de una ley que afectará nominalmente a una persona o grupo de personas en particular, y que será en el sentido estricto de la palabra un 'privilegio', una ley de carácter privado, mo-

(4) Erskine MAY, *Parliamentary Practice*, op. cit., p. 490.

(5) *Ibidem* en p. 891 et seq.

(6) R. W. PERCEVAL, «The Origin and Essence of Hybrid Bills» (1949), en *Parliamentary Affairs*, vol. 2, pp. 139-147.

dificadora de la ley general en favor o perjuicio de tal persona o grupo de personas, permitiéndoles u obligándoles a hacer algo que, por la aplicación ordinaria de la ley, no podrían o no estarían obligados a hacer.» JENNINGS indica (7) que los proyectos de carácter privado corresponden a la «*tutelle administrative* de los países continentales» y que se hicieron necesarios a partir de la abolición de la Cámara Estrellada y las limitaciones impuestas al Consejo y al Poder Real. Los proyectos legislativos de carácter privado pueden clasificarse en proyectos de carácter local y de carácter personal. Los primeros se proponen obtener la derogación de la ley general respecto de una localidad o una institución (por ejemplo, una autoridad local); los segundos se proponen la derogación de la ley en favor de personas particulares (por ejemplo, para permitir el matrimonio entre grados generalmente prohibidos) (8). PERCEVAL (9) añade que la distinción entre proyectos legislativos de carácter público y privado no adquirió gran importancia hasta el siglo XIX, cuando los proyectos de carácter privado abandonaron la Cámara; hasta entonces los procedimientos para ambos incluían una investigación con testigos ante los Tribunales. Hoy, sin embargo, la antigua práctica de seguir un procedimiento forense para asuntos de carácter público ha quedado obsoleta. Por consiguiente, la distinción entre asuntos de carácter público y de carácter privado se ha agudizado.

Sin embargo, y en relación con ciertas medidas nacionalizadoras de algunos gobiernos laboristas, esto ha reaparecido bajo un nuevo aspecto. Puesto que todos los proyectos de carácter privado resultan de una petición desde el exterior de la Cámara, el Gobierno no puede presentar ninguno. Consecuentemente, cuando un interés privado pueda ser favorecido o perjudicado por una medida gubernamental, es necesaria una encuesta sobre sus artículos de carácter privado. Un proyecto legislativo de esta naturaleza puede considerarse tanto de carácter público como privado, es decir, mixto (10). No está al alcance de ningún miembro, ni siquiera al del Gobierno, ignorar las normas de la Cámara respecto de asuntos de carácter privado por el mero uso de un

(7) W. I. JENNINGS, *Parliament*, op. cit., p. 454.

(8) F. A. R. BENNION, *Statutory Interpretation* (1984), op. cit., p. 87, indica que respecto de los de carácter local, se los considera judicialmente sin necesidad de prueba, porque así lo establece la ley, pero no respecto de los de carácter personal. *Interpretation Act 1978*, § 3.

(9) *Op. cit.*

(10) F. A. R. BENNION, *Statutory Interpretation* (1984), op. cit., p. 86. Cita *Ingram v. Foot* (1701) 12 Mod. Rep. 611.

determinado procedimiento. Cuando tales intereses puedan verse afectados negativamente, el proyecto legislativo debe ser enviado a los especialistas en proyectos de carácter privado, y, en el caso de que éstos estimen que esos intereses están particularmente afectados, las partes tienen derecho a ser oídas. Este asunto es de especial importancia debido a que el desarrollo de los proyectos legislativos puede ser impedido inesperadamente por su carácter mixto. Así sucedió con el proyecto de ley de Telefonía y Radiodifusión de 1949 (11) y con el proyecto de ley sobre Aeronáutica y Construcción Naval de 1976 (12).

A) *Forma de presentación de los proyectos legislativos*

Mientras que en un proyecto legislativo de carácter público el Parlamento considera el asunto, que debe estar relacionado con la administración de los asuntos públicos, a partir de las mociones de sus propios miembros, en un proyecto de carácter privado la iniciativa tiene que ser tomada por personas ajenas al Parlamento. Estas deben atenerse a las normas de la Cámara respecto de materias tales como la acreditación del aviso del proyecto legislativo, debiendo estar dispuestas a que el articulado sea sometido a examen en actuaciones de naturaleza contradictoria. Un proyecto legislativo de carácter mixto se presenta del mismo modo que uno de carácter público, pero tras la Segunda Lectura, sus artículos de carácter privado deben someterse a investigación, no de debate, sino de interrogación de testigos. Conviene distinguir, de un lado, la forma de presentación y otros aspectos de los proyectos legislativos de carácter público (y de carácter mixto), y, de otro, los de los proyectos de carácter privado.

B) *Proyectos legislativos de carácter público*

Gran parte de nuestra exposición se refiere específicamente a los procedimientos en la Cámara de los Comunes. Sería demasiado prolijo para este tipo de artículo el relatar las especiales variaciones de estos procedimientos en la Cámara de los Loes. Baste decir que los procedimientos son muy similares y que naturalmente los proyectos legislativos han de pasar por ambas Cámaras.

(11) Véase R. W. PERCEVAL, *op. cit.*, y W. CRAIG HENDERSON, «Procedure on Hybrid Bills» (1949), en *Parliamentary Affairs*, vol. 2, pp. 148-155.

(12) Véase R. MAXWELL-HYSLOP, «Aspects of Hybridity» (1976), en *Parliamentarian*, vol. 57, pp. 287-289.

Según la Norma Reglamentaria 39-1, un proyecto puede ser introducido, previo aviso, sin necesidad de amparo de una norma. Esta es la forma más corriente de introducción (13). El proyecto legislativo se presenta y se lee su título una vez. La Cámara no puede hacer ninguna objeción. Después de esta lectura, el proyecto completo es impreso «por orden de la Cámara». Según la Norma Reglamentaria 39-3, un proyecto legislativo puede proceder de la Cámara de los Lorens. Entonces un miembro puede informar a los letrados de la Mesa de su intención de tomarlo a su cargo. En el caso de que sea una medida que tenga por objeto la imposición de una «carga pública», sólo un ministro puede hacerlo. El proyecto se lee de nuevo una vez más y se imprime. Un proyecto puede fundarse en una resolución (por ejemplo, sobre una resolución de carácter financiero de la Comisión Presupuestaria). Este procedimiento es usado respecto del Fondo Consolidado y los proyectos de carácter financiero, pero ya no se usa para otros proyectos que tengan como principal objeto la imposición de una carga pública. Aquí, el procedimiento normal para una resolución de carácter monetario se llevará a cabo (por el ministro) autorizando a la Cámara a examinar en sus posteriores etapas la imposición de cargas públicas o la petición de gastos. Conviene señalar que tales proyectos se acompañan, al ser impresos, de un informe financiero. La resolución autoriza a la Cámara y el informe expone las consecuencias financieras de la propuesta.

Al principio de cada período de sesiones, según la Norma Reglamentaria 6-5, se celebra una votación sobre las proposiciones de ley a iniciativa de los miembros de la Cámara. Según las Normas Reglamentarias, las proposiciones de ley a iniciativa de los miembros de la Cámara tienen preferencia sobre los otros asuntos durante diez viernes de cada período de sesiones, después del séptimo. El efecto es que el tiempo que queda disponible para tales medidas es limitado. En la próxima sección —la Aprobación— trataremos de las limitaciones de tales iniciativas. Una tal propuesta de votación, aunque ha de estar conforme a alguna prioridad, se introduce formalmente de acuerdo con las normales disposiciones de la Norma Reglamentaria 39-1. Según la Norma Reglamentaria 15, los martes y los miércoles un parlamentario puede presentar una proposición de ley (14). Debido a que se permite al proponente realizar

(13) Un parlamentario no puede utilizar este método hasta después del quinto miércoles de cada período de sesiones y no puede proponer un tributo ni ningún gasto necesario fuera de los fondos públicos.

(14) Las prioridades se determinan por un sistema de lista de espera. Véase la Norma Reglamentaria 15-2.

una pequeña (ininterrumpida) exposición de sus propósitos y una breve contestación de objeciones, el procedimiento es denominado comúnmente «La norma de los diez minutos». Estas intervenciones pueden ir seguidas de una votación, pero aun cuando la proposición de ley supere este voto sobre la Primera Lectura, no obtiene ninguna preferencia para su Segunda Lectura otro día. Las Normas Reglamentarias contienen disposiciones adicionales sobre la presentación de proyectos de ley por ministros mediante mociones, pero esto es algo que, en casos normales, ya no se utiliza. Permanece disponible como medio de legislar cuando el tiempo sea algo esencial y el aviso requerido por la Norma Reglamentaria 39 no sea posible.

2. Ministro o parlamentario (15)

Los proyectos legislativos se distinguen por la asignación del tiempo, el uso del *pay-roll vote* (*), y los derechos exclusivos del Gobierno sobre los créditos y los gastos. Los parlamentarios sólo tienen para sus proposiciones de ley los viernes, salvo los siete primeros, y sólo una Comisión Permanente. No es probable que la oposición use su asignación de diecinueve días de cada período de sesiones para promover una proposición de ley. Esto sólo puede ocurrir a partir de 1982 (cuando las Normas Reglamentarias cambiaron los días de crédito a días para la oposición en general). Esto no sucede así porque habría que invertir demasiado tiempo en detallar el borrador de una medida, para lo que, por otro lado, no tendría el acceso deseado a los redactores parlamentarios y al asesoramiento político ministerial. De aquí se sigue que, con la excepción de los viernes, el resto del tiempo para legislar está bajo el control del Gobierno y se utiliza según sus principales prioridades.

En otro lugar de este trabajo mantenemos que una de las principales funciones de un proyecto de ley del Gobierno es hacer posible que los ministros sean responsables de sus políticas. Por supuesto, sólo los ministros pueden presentar una moción de asignación del tiempo, comúnmente conocida como la «guillotina». Sostenemos este punto de vista respecto de la función de un proyecto de ley debido a que, en primer lugar, tales mociones no son habituales y ellas mismas pueden ocupar en la Cámara un tiempo que el Gobierno

(15) Véase el reciente estudio de R. W. BLACKBURN, «Private Members Bills and Civil Liberties in the 1979-83 Parliament» (1984), en *Public Law*, pp. 550-557.

(*) Adelanto de créditos al Gobierno, para el pago de la nómina, a cuenta del Presupuesto subsiguiente. (N. DEL T.)

puede fácilmente desear emplear para otros asuntos; en segundo lugar, porque van siempre acompañadas de una ruptura o casi ruptura de los «canales habituales», con el consiguiente perjuicio para la administración general, que constituye la responsabilidad primaria del Gobierno. Mi punto de vista se refuerza por la práctica común de pactar la asignación de tiempo para cada proyecto de ley informalmente entre los responsables para estos asuntos de los distintos partidos. Al escoger el objeto de un proyecto de ley y el ámbito del texto legal, el Gobierno selecciona los temas de que desea responder, pero la cantidad de tiempo a emplear en tal informe es normalmente acordada con la oposición. Aunque el Gobierno tenga que parecer ser razonablemente acomodaticio respecto de la distribución del tiempo del que sea responsable, esto no significa que necesite mantener la misma actitud respecto de las votaciones.

Una de las consecuencias del hecho de que los ministros deban ser miembros del Parlamento es que hay un cuerpo de alrededor de cien miembros que están decididos institucionalmente a apoyarlos, es decir, a apoyarse a sí mismos. Estos parlamentarios se movilizan más fácilmente que ningún otro grupo. El poder disponer de estos parlamentarios es particularmente importante cuando, aparte de eso, se espera que la asistencia a la Cámara sea baja. Por consiguiente, se da al Gobierno *ex officio* un mayor poder sobre, por ejemplo, los asuntos en viernes de los parlamentarios no integrados en el Gobierno, cuando, permaneciendo el resto de las cosas igual, éstos van a volver a sus distritos electorales para los asuntos de fin de semana.

3. *La Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores*

El predominio de la Cámara de los Comunes sobre asuntos de carácter presupuestario significa que la iniciativa legislativa de la Cámara de los Lores queda limitada a aquellos proyectos de ley que no tengan este carácter, por ejemplo, los de carácter legal (es decir, una descripción más detallada en la misma línea que la reforma legal) (16) y los de carácter judicial. El gran número de proyectos de ley de carácter público y la necesidad que tienen de pasar en el mismo período de sesiones ambas Cámaras supone que un considerable número de ellos ha de presentarse primero ante la Cámara de los Lores, o de lo contrario se producirá en los últimos días de cada período de sesiones una acumulación excesiva que impida el que sean completados. No

(16) Mi crítica a este término no se apoya en la falta de valor de la descripción en él implícita, sino en su uso como una categoría organizadora.

importa que algunos contemplen la etapa de la Cámara de los Lores como inapropiada, antidemocrática o superflua. Esta no es una opinión que guste a los que dirigen los asuntos de los Lores. En último término, tienen la posibilidad de rechazar una ley. En casos normales, los que llevan los asuntos de gobierno estarán más preocupados de «sacar adelante sus medidas» que de hacer de esto una cuestión de principios más fundamental. Este reconocimiento de las necesidades del horario condujo a la reciente disposición que establece que un proyecto de ley que no sea de subsidios y créditos presupuestarios, y cuyo objeto principal sea la imposición o modificación de una carga pública, pueda ser introducido primeramente en la Cámara de los Lores y adoptado después por un ministro en la Cámara de los Comunes (17).

4. *Procedimientos de menor categoría*

Como ya hemos dicho, de acuerdo con la Norma Reglamentaria 15 (la «Regla de los diez minutos») y con la Norma Reglamentaria 39 (presentación careciendo del amparo de una norma), los parlamentarios pueden presentar proyectos legislativos. Sin embargo, estas proposiciones de ley, con la natural excepción de las propuestas de votación, tienen pocas posibilidades de prosperar debido a las normas de distribución del tiempo. Su Segunda Lectura tendrá lugar, procedimentalmente, en un determinado viernes, tras haberse despachado los asuntos de ese día. Si, por suerte, la proposición de ley no encuentra oposición, entonces puede continuar. Efectivamente, en tales circunstancias es posible que continúe a través del Comité de la Cámara entera, el Dictamen y la Tercera Lectura hasta completar sus etapas sin debate. No obstante, cualquier miembro puede oponerse, en cuyo caso debe celebrarse un debate, y la Presidencia está normalmente obligada por la práctica a permitir, al menos, dos horas. Si ese día se pone término a los asuntos por haberse alcanzado el momento señalado por las Normas Reglamentarias para su cierre, la proposición de ley se pierde efectivamente. Si esto no es así, entonces es posible que la proposición pueda proseguir hasta la Segunda Lectura incluyendo quizá una votación. Claramente, sin embargo, el destino de la proposición de ley es incierto, pues depende de que los asuntos anteriores finalicen más pronto de lo previsto. E incluso, cuando de este modo pasa a la Segunda Lectura, queda sujeto al azar del cuello de botella de encontrar tiempo en la Comisión Permanente. Verdaderamente, el objetivo de la aplicación de estos

(17) NR 61, presentada en 1972-1973.

procedimientos no es legislar, sino sugerir la necesidad de la legislación, para ayudar a la creación de un clima en el que la medida pueda prosperar en una fecha posterior y posiblemente a cargo de otros. Obviamente, el voto de una propuesta según la «Regla de los diez minutos» indica el peso y la extensión de la opinión tanto como su conveniencia. A efectos internos de la Cámara, éste sirve para juzgar en qué medida hay una respuesta favorable al Gobierno. Pero el procedimiento legislativo no tiene lugar en el vacío. Los proyectos presentados según la «Regla de los diez minutos», que generalmente no ocupan mucho tiempo de la Cámara, y los presentados meramente de acuerdo con la Norma Reglamentaria 39, que casi no ocupan tiempo, son parte de un debate político más amplio. El objetivo primordial de la utilización de estos métodos de iniciativa legislativa es influir en la opinión exterior a la Cámara a través de la prensa, que lealmente (y con frecuencia por ignorancia) da cuenta de ellos. Un proyecto de ley tramitado de acuerdo con la Norma Reglamentaria 39, que, por tanto, tiene una posibilidad remota de llegar a promulgarse, es normalmente recogido por los medios de comunicación como una medida legislativa a punto de entrar en vigor. Fuera de la Cámara, sus partidarios y adversarios a menudo reaccionan en consecuencia. El proyecto, de este modo, queda recogido en la agenda política.

III. LA APROBACION (18)

Como se sabe, las funciones del Parlamento son cinco: aprobar las leyes, llevar a cabo investigaciones de carácter general sobre los asuntos de la nación, criticar la conducta del ejecutivo, conceder subsidios al ejecutivo y servir de campo de entrenamiento de potenciales dirigentes. La Aprobación de la legislación muestra cada uno de estos aspectos. El debate de Segunda Lectura versa formalmente sobre el texto legal completo y la resolución de carácter financiero (19). Ambos, normalmente, son redactados por el Consejo Par-

(18) Véase G. CHOWDHARAY-BEST, «The History of Standing Committees» (1976), en *Parliamentarian*, vol. 57, pp. 289-293; C. J. HUGHES, «The Early History of Standing Committees, 1832-1905» (1949), en *Parliamentary Affairs*, vol. 2, pp. 378-390; P. NORTON, «Standing Committees and the Composition of the House» (1976), en *Parliamentarian*, vol. 57, pp. 293-295; D. SCOTT, «The Financial Bill of 1968 in Standing Committee» (1968), en *The Table*, vol. 37, pp. 75-80.

(19) Es relativamente raro que la votación se centre sólo en estos puntos. Con mayor frecuencia se presentan «enmiendas razonadas», incluso a polémicos proyec-

lamentario (*). El Gobierno, entonces, escoge el ámbito de las materias respecto de las cuales está dispuesto a dar cuenta. El momento de la Segunda Lectura tiene más que ver con el examen e investigación que con el proceso de elaboración de la ley (20). Los miembros sentados en los escaños delanteros (**) debaten generalmente los propósitos de la medida; los ministros la justifican y los dirigentes de la oposición pueden criticar tanto sus principios como su ámbito de aplicación. Los miembros individuales de ambos lados de la Cámara pueden hacer uso de la palabra en torno a todo el proyecto de ley, pero por lo general se centran en aspectos particulares del tema, incluidos o no en el proyecto.

El examen del articulado de los proyectos legislativos se realiza en Comisión. Las Comisiones Permanentes se componen de una cincuentena de diputados: veinte designados para todo el período de sesiones y treinta en proporción a las fuerzas políticas representadas en la Cámara. Comoquiera que la mayoría gubernamental en la Comisión es siempre exigua, si uno o dos miembros del partido del Gobierno no le apoyan en una votación (sea por ausencia o por cualquier otra causa), esto es suficiente para que la oposición saque sus propuestas adelante; una cuestión que no puede sobrevalorarse mucho debido a la facultad del Gobierno de reintroducir el proyecto en la fase de Dictamen (21), y porque éste no es en modo alguno el único medio de presentar una enmienda a un proyecto de ley.

La discusión en Comisión sigue el estilo contradictorio de la Cámara. A simple vista, el dogma se atrinchera a ambos lados. La realidad no es así. Una lectura literal de las Normas Reglamentarias sugiere que la Comisión es un grupo unitario en el que se da una libre y plena discusión. La realidad tampoco es así. La primera visión conduce a contemplar la Comisión como algo

tos de ley, tan sólo pretendiendo formalmente el aplazamiento de la segunda lectura —«que el proyecto se lea de hoy en tres meses»—, o la imposición de una «Instrucción» que amplíe o reduzca la extensión del mismo para el examen posterior de Comisión.

(*) Cuerpo de letrados al servicio del Gobierno, especializado en la redacción de proyectos legislativos. (N. DEL T.)

(20) Normalmente, aunque no siempre, el debate de Segunda Lectura se realiza en el Pleno, aunque en temas no polémicos, naturalmente, puede acordarse que se realice en Comisión.

(**) Escaños del Gobierno y del Gabinete «en la sombra» de la oposición. (N. DEL T.)

(21) Es una facultad cuyo uso siempre es incómodo e incluso, a veces, pone en aprietos al Gobierno; sin embargo, le permite controlar el contenido del proyecto.

sin importancia, ya que el Gobierno siempre se sale con la suya. La otra lleva a creer que es posible entender el texto final del proyecto de ley tan sólo a partir de la lectura de las actas.

Ambas perspectivas son erróneas, porque ignoran las condiciones en que el debate tiene lugar. Quizá en los proyectos legislativos más controvertidos sea acertado considerar el resultado de la Comisión como algo previsto de antemano. Sin embargo, es raro hallar una medida que sea polémica tanto en sus principios como en las cuestiones de detalle (por ejemplo, el proyecto de ley sobre el espacio aéreo británico de 1979-1980). Cada parte, al delimitar sus posiciones, tiene, por tanto, un estímulo para encontrar un acomodo con los miembros de la otra parte. Si la oposición no tiene expectativas de poder alterar la medida y el Gobierno no la modifica tampoco, se corre el riesgo de que el presidente conceda a la oposición más tiempo para expresar su «opinión». La razón por la que un debate de Comisión es, en sí mismo, poco fiable para la interpretación de las intenciones reside precisamente en esto. La discusión no se desarrolla en el vacío. Se desenvuelve necesariamente condicionada por factores que no aparecen, ni pueden aparecer, en el Dictamen.

Ya hemos subrayado que la Aprobación de un proyecto legislativo se ve afectada por consideraciones relativas a la legislación común y a un debate político general a más largo plazo, así como por la materia objeto del mismo. Otro autor se ha ocupado de los efectos que la materia objeto del proyecto tiene sobre la estructura del mismo y su aprobación (22). Aquí nos interesamos en las otras influencias. La norma referente a que la mayoría ha de alcanzar su propósito y que la minoría tiene derecho a la crítica es en gran medida aplicable a cómo el presidente dirige el debate de una determinada medida. De ello se sigue que una minoría suficientemente resuelta pueda utilizar la norma para consumir tiempo en torno a una medida no polémica, tiempo que de otro modo se dedicaría al asunto al que quiere oponerse. En el caso de la legislación a instancia de un parlamentario este efecto se agudiza particularmente, debido a que toda ella se canaliza a través de la Comisión Permanente C. Si, por ejemplo, en una sesión hay una mayoría favorable a la proposición 2 de un miembro, no es extraño encontrar a sus oponentes intentando retrasar la proposición 1. Si la proposición 1 puede ser retenida en la Comisión (en un modo muy parecido a lo que se produce en el rugby con la *melée*), entonces la discusión sobre la proposición 2 es *ipso facto* pospuesta. En una acertada maniobra de esta clase la demora (combinada con la norma de que todos los

(22) Véase, en general, BENNION, *Statute Law* (1980).

proyectos legislativos de carácter público deben completarse en un período de sesiones) puede ser fatal o forzar a la mayoría a hacer concesiones significativas.

Fuera del campo de la legislación a iniciativa de los parlamentarios, este retraso táctico no se muestra tan fácil, pues para los proyectos gubernamentales se pueden crear muchísimas Comisiones Permanentes. Sin embargo, éste aún tiene cierta utilidad. Claramente puede ser empleado con ligeras modificaciones si los representantes del Gobierno (secretarios de Estado, ministros) son los mismos para dos proyectos. El retrasar incluso un proyecto no controvertido evita que aquéllos atiendan otros asuntos, incluido el segundo proyecto.

Cuando los representantes son diferentes (por ejemplo, cuando el secretario de Estado delega la responsabilidad de la etapa de Comisión en un subordinado) (23), la táctica ha de aplicarse en un frente más amplio. En este punto, sin embargo, esto se alza contra los objetivos estratégicos a largo plazo de la oposición. Generalizando, ésta ha de mostrarse como la alternativa del Gobierno (24). Está interesada en aparecer como «responsable». Y el retraso de un proyecto que disfruta del apoyo público y ante el que carece de objeciones no suscita normalmente aprobación.

Hay que notar que la táctica, sin embargo, no sólo es aplicable para proyectos de ley. Cuando hay una disputa parlamentaria, es un arma poderosa entre un proyecto de ley y otro asunto gubernamental. Por ejemplo, si un proyecto de ley es retenido en la Comisión de la Cámara entera, de modo que la sesión se prolongue toda la noche, claramente todo el equipo de Gobierno, ministros y funcionarios públicos, serán menos eficientes en la gestión de otros asuntos, incluso en asuntos desconocidos para la oposición.

El presidente señala cuándo la Comisión de la Cámara entera celebra su primera reunión. En el caso de un proyecto de ley esto sucede normalmente un martes o un jueves por la mañana, y en el caso de una proposición de ley, un miércoles (25). Posteriormente, decide la Comisión. Las normas guardan un notorio silencio sobre esto. Todo lo que dicen es que las sesiones se celebrarán por las mañanas, de 10,30 a 13,00, y que por la tarde la sesión no pue-

(23) En un proyecto no polémico es probable que así se haga.

(24) Véase W. I. JENNINGS, *Parliament*, op. cit.

(25) Siguiendo una recomendación de la Comisión Renton, por lo general han de transcurrir al menos dos semanas entre la Segunda Lectura y el comienzo de la fase de Comisión.

de comenzar hasta las 15,30. Continúan señalando que el primer asunto a tramitar en Comisión es, normalmente, una «moción sobre la sesión» presentada por el proponente del proyecto. Esta especificará cuándo se reunirá la Comisión. Normalmente, la moción habrá sido previamente acordada entre los partidos de la Cámara. En otras ocasiones suscitará, sin embargo, oposición. La Presidencia está obligada a permitir el debate sobre esta cuestión, y si éste no finaliza en la primera mañana, normalmente la consideración del proyecto se aplazará a una semana ulterior. Si se aprueba una moción que disponga que la Comisión celebre sesiones por las tardes, se abre la posibilidad de que ocurran no sólo en las tardes especificadas, como un lego podría esperar, sino también, en cuanto que las Normas Reglamentarias no señalan cuándo han de finalizar tales sesiones, hasta el mediodía del día siguiente.

En todo esto la Presidencia desempeña un importante papel, dirigiendo el debate. Posee la facultad de evitar que los miembros hablen de asuntos que sean irrelevantes para el concreto debate de ese momento. También, la de evitar que se repitan argumentos ya expresados por el mismo orador u otros. En relación con esto, la mayoría (normalmente representada por un miembro del partido del Gobierno) tiene el derecho de modificar la hora de cierre del debate. Pero, de acuerdo con la idea de que a la minoría se le ha de permitir expresar su opinión, el presidente no aceptará tal moción, a menos que esté satisfecho de su cumplimiento, cosa que no ocurre normalmente hasta que el debate se ha desarrollado durante dos horas. Los poderes de la Presidencia van más allá del mero control del debate; abarcan una poderosa influencia sobre el orden del día, que incluye la facultad de agrupar o excluir enmiendas (26).

Las enmiendas pueden ser excluidas por estar fuera de lugar o por no ser seleccionadas para su examen. Una vez seleccionadas, el número de debates puede ser dirigido mediante el agrupamiento. Cada uno de estos aspectos es descrito en parte por las Normas Reglamentarias, en parte por los usos de la Cámara y en parte por una comprensión esotérica sólo accesible a los iniciados. No es necesario que me extienda describiendo estos temas tratados ya por GRIFFITH (27). Baste decir que una enmienda puede estar fuera de lugar,

(26) Sobre las quejas por la conducta de la Presidencia, véase J. A. G. GRIFFITH, *Parliamentary Scrutiny of Government Bills*, op. cit., pp. 59-60.

(27) J. A. G. GRIFFITH, *Parliamentary Scrutiny of Government Bills*, op. cit.: sobre enmiendas fuera de lugar, véase pp. 66 a 70; sobre su selección y agrupamiento, véase pp. 70 a 86.

por ejemplo, si cae más allá de los límites del texto legal (o de la resolución financiera o de la instrucción que le pueda haber sido dada a la Comisión) o si su contenido ya ha sido rechazado o es contrario a un principio aprobado por la Comisión de la Cámara entera. Incluso cuando una enmienda es pertinente, puede no ser seleccionada para su consideración por la Comisión. Los criterios en que se basa la exclusión de enmiendas válidas no están definidos. En efecto, los presidentes, al seleccionar las enmiendas, normalmente no dan explicación alguna, y de este modo no queda claro si la enmienda era o no técnicamente correcta. Además, los criterios para calificar de impertinente una enmienda son descritos en términos muy genéricos, lo que conlleva que los presidentes estén investidos de una amplia discrecionalidad. Hasta ahora, esta actuación ha sido poco investigada. Sin embargo, es claramente de una importancia capital para el procedimiento legislativo y para la redacción final de la ley. Parece claro que un principio guía es el de asegurar que el debate sea adecuado; es un principio que, incluso si no prevalece generalmente sobre las normas respecto de la pertinencia, influye en gran medida sobre su aplicación. El agrupamiento de enmiendas, que permite que una enmienda se una a otras similares para ser discutidas conjuntamente en un mismo debate, tiene una influencia directa menor sobre el texto definitivo de la ley, pero es importante respecto del buen desarrollo del debate.

Sin embargo, es erróneo dar la impresión de que todos o casi todos los proyectos se desenvuelven en un ambiente de confrontación. Es un hecho que ni la Cámara ni las Comisiones Permanentes pueden actuar así todo el tiempo. La cortesía parlamentaria tiene también su papel. Un partido o un miembro que no la tenga en cuenta en sus intervenciones será dejado de lado en el debate. Los puntos más decisivos del debate se desarrollan como si el orador prefiriese antes encontrar amables argumentos que hacer un movimiento en el juego entre los partidos políticos. Los discursos se dirigen a la Comisión a través del presidente y no al mundo exterior. Ante tales antecedentes, podría pensarse que el Gobierno se ha vuelto más poderoso aún; posee las mayores fuentes de información, y ante esta apagada y afectada forma de oposición, su mayoría debería siempre ser capaz de ejercer su poder para decidir qué argumentos son amables. Sin embargo, el Gobierno también está atado. Ambas partes se acechan mutuamente siempre, buscando la ventaja o la posibilidad de un ataque. Un golpe sucio, en particular si es del Gobierno (pues es más poderoso, pero también tiene más que perder), puede precipitar acontecimientos en otras áreas.

Es conveniente indicar aquí que el Gobierno no puede aparecer como ra-

zponible si se niega a dar información o la ocasión de examinarla (28). Una de las funciones de la oposición es, por tanto, no sólo ofrecer una interpretación diferente de los hechos, sino también buscar otros nuevos. Y mostrándose razonable, el Gobierno se los proporciona. Además de lo generalmente ya apuntado (29): el uso de las preguntas orales y escritas, los «Informes verdes» del Gobierno (para discusión), los «Informes blancos» (de comunicación de política) y los «Libros azules» (informes de varias comisiones), se usan también otros medios. De especial importancia para la etapa de Comisión es la práctica de depositar los documentos en la biblioteca. Esta práctica común puede, por ejemplo, proporcionar datos sobre las consultas que el Gobierno ha realizado con intereses exteriores. En cuanto que la biblioteca de cada Cámara es exclusivamente para sus miembros, el poder adicional que se deriva de la posesión de esa información está restringido a sus miembros en lugar de estar diluido entre *lobbies* externos.

Tras la fase de Comisión, el curso del proyecto legislativo es más predecible. En la fase de Dictamen, en la de Tercera Lectura y en la de la Cámara de los Lores todo el proceso, teóricamente, comienza de nuevo. Pero las normas sólo indican posibilidades. El presidente y la segunda Cámara se guían por lo que ha sido hecho antes. Las batallas perdidas por la oposición en Comisión es improbable que se vuelvan a plantear en el Pleno de la Cámara de los Comunes (aunque esto puede ocurrir en la Cámara de los Lores). Batallas medio ganadas, en las que el Gobierno reconoció ciertos puntos como válidos, pueden más fácilmente reabrirse. Es, efectivamente, respecto de tales puntos como cobran importancia las etapas siguientes. Proporcionan al Gobierno (y a sus expertos) la ocasión de proponer alteraciones. Es claro que el Gobierno contempla este período como importante. Pueden surgir enmiendas, aparte de las formuladas en Comisión. Enmiendas planteadas por grupos externos, mientras el proyecto está en Comisión, y presentadas a los encargados del mismo. Estos grupos tienen la posibilidad de presentar sus cuestiones a los miembros de la Comisión (quizá a miembros de la oposición, quizá a algún portavoz), al grupo del Gobierno o a ambos. En su relación con estos intereses, el Gobierno puede considerar la fase de Comisión como parte de su capacidad para orquestar el diálogo que constituye el debate público. Una de las partes más

(28) Esta fue la razón aparente de la derrota del Gobierno en las mociones presentadas ante el proyecto de ley de Aviación Civil 1984, en las sesiones de 11-17 de diciembre de 1984.

(29) Véase BARKER y RUSH, *The Member of Parliament and His Information*.

importantes del análisis de GRIFFITH se refiere a la importancia de esta etapa. Esta etapa y la forma en que se desarrolla son cruciales para el procedimiento legislativo.

IV. PUBLICACION

1. *Promulgación*

A) *Pronunciamiento formal* (30)

En la actualidad, la Sanción Regia es un mero trámite. El letrado mayor de la Cámara de los Lores elabora una lista de proyectos legislativos aprobados por ambas Cámaras. El Lord Canciller los presenta a la Reina, que otorga su sanción. Actualmente, la notificación de la promulgación se hace a cada Cámara por separado, en la fecha y hora que el *Speaker* y el Lord Canciller consideren más convenientes, respectivamente (*). La sanción puede ser otorgada por los Consejeros del Estado en caso de ausencia del reino de la soberana.

B) *Publicación*

Una vez que se ha otorgado la sanción, se añaden al texto la fecha y el número de serie (31). Normalmente, tan pronto como un proyecto legislativo recibe la Sanción Regia, la Oficina de los Proyectos Legislativos de Carácter Público de la Cámara de los Lores prepara la edición de la versión definitiva, certificando entonces un ejemplar de las pruebas al letrado de los proyectos legislativos de carácter público. Se hace un ejemplar en papel vitela para el Registro de la Cámara de los Lores. Otro ejemplar se envía al Registro Público. Al mismo tiempo, se pide al impresor de la reina que edite y ponga a la venta los ejemplares ordinarios.

(30) R. W. PERCEVAL, «Henry VIII and the Origin of Royal Assent by Commission» (1950), en *Parliamentary Affairs*, vol. 3, pp. 307-315. Esta ley, de 1541, está abrogada; véase P. D. G. HAYTER, «Royal Assent: A New Form» (1967), en *The Table*, vol. 36, pp. 53-57.

(*) El *Speaker* y el Lord Canciller son los presidentes, respectivamente, de la Cámara de los Comunes y de la Cámara de los Lores. (N. DEL T.)

(31) Véase la Ley de Cita y Numeración de las leyes del Parlamento (1962).

2. *Entrada en vigor*

La Ley de Interpretación, en su § 4, dispone que una ley entrará en vigor el día que obtenga la Sanción Regia, a menos que se exprese en ella lo contrario. Esto no se retrasará ni en caso de no publicación de la ley. En el completo informe de la Sociedad de la Ley se analiza lo que ocurre en la práctica (32). Se halló que, en un período determinado (del que no existen motivos para suponer que sea atípico), de 105 leyes aprobadas, 64 contenían disposiciones que retrasaban su entrada en vigor. Más aún, los métodos empleados para ello son diversos. En ocasiones, la ley fija una fecha concreta; en otras, ésta se determina mediante referencia al transcurso de un número determinado de meses tras la Sanción Regia (33). Sin embargo, normalmente la entrada en vigor sucede en la fecha o fechas fijadas por el ministro. En este caso, el afectado deberá claramente comprobar las órdenes de entrada en vigor antes de poder saber si una disposición concreta lo está o no (34). No obstante, las dificultades pueden exagerarse. En nuestra opinión, tanto el texto oficial de las leyes vigentes como las compilaciones privadas indican (por el modo en que están impresos) las disposiciones que están en vigor (35). Dado que estas formas de publicación son utilizadas para toda la legislación de importancia, los lectores no se encuentran tan desconcertados como podría deducirse del informe de la Sociedad de la Ley.

En la siguiente sección de este artículo mantenemos que las leyes son el cauce de expresión del Parlamento. El motivo por el que se emplean una gran variedad de métodos de entrada en vigor es que en muchos casos es necesario que, más allá del Parlamento —ministros y otras partes interesadas—, se hagan los ajustes precisos al nuevo régimen jurídico y que las modificaciones no pueden comenzar hasta que se haya pronunciado el Parlamento. La Sociedad de la Ley ha limitado su atención a la entrada en vigor formal de las leyes.

(32) «Statute Law Society, Report on the Commencement of Acts of Parliament», en *Statute Law Review* (1980), pp. 40-56.

(33) Esta fecha aparece siempre en el encabezamiento de la edición de la ley.

(34) Se cita la Ley Easter de 1928 como la más destacada de entre las que carecen de orden de entrada en vigor. Esta ley fija una fecha para una festividad. No ha entrado en vigor debido a la «necesidad» de mantener la misma fecha empleada por la Iglesia católica.

(35) El banco de datos electrónico Lexis sigue este mismo procedimiento. Es interesante que cuando el Partido Laborista informó en 1980 pensaba (p. 50) que «no parece probable que la informatización (...) ofrezca ninguna solución anticipada».

Debe añadirse que este enfoque no ofrece un panorama completo. Hay ocasiones en las que un proyecto no puede ponerse en práctica hasta que se hayan solucionado otras cuestiones. Por tanto, a menudo la plena entrada en vigor de un proyecto legislativo depende de amplias consultas que por sí mismas pueden conducir a una legislación compleja y muy delegada (36).

V. LEGISLACION TEMPORAL (37)

Más adelante sostendremos que uno, si no el principal, de los propósitos de un proyecto de ley es proporcionar al Gobierno la ocasión de responder ante el Parlamento. Dicho esto, jurídicamente no existe ninguna norma en el Derecho inglés que permita la derogación de una ley por falta de uso (38). Ya indicamos que la ley pública es un instrumento relativamente moderno. Existe la idea, no extinguida por completo, de que cuando debe hacerse algo fuera de lo ordinario, el Parlamento debe mantener su derecho a considerar la materia a intervalos periódicos. Esto se logra de dos maneras: cuando la ley cesa al final del año, o a veces después de cinco años, o cuando contiene una disposición de que cesará a menos que el Parlamento apruebe una resolución que la mantenga vigente. Más aún, el Parlamento todavía aprueba, ocasionalmente, un *Expiring Laws Continuence Act* (*). Al igual que se han venido aceptando más las Leyes Generales Públicas, son menos comunes las limitaciones sobre su duración y, consecuentemente, ha ido desapareciendo el uso de estas Leyes de Aplazamiento. Lo que sea algo «fuera de lo ordinario» varía con el tiempo. Así, en el siglo pasado, las Leyes de Quiebra eran consideradas tan inusuales que requerían debates periódicos. El *Bill of Rights* prohibía a la Corona mantener una fuerza armada en tiempo de paz, y así, el Parlamento podía insistir en la aprobación de una Ley del Ejército anual que autorizaba la existencia del mismo. Esta disposición ha dado lugar en la actualidad a una revisión quinquenal. Los tributos y algunos otros impuestos deben ser confirmados aún por la Ley del Presupuesto anual, pero esto no se aplica ni al Im-

(36) Por ejemplo, la Ley de Enfermeras, Matronas y Visitadores Sanitarios de 1979 no pudo entrar en vigor hasta que se hubo negociado unas nuevas normas y un nuevo plan electoral.

(37) Agradezco a Alison Real su sugerencia de incluirlo en esta sección.

(38) Es diferente en Escocia, en donde se reconoce el concepto de desuso. La práctica inglesa indica a veces que no es aconsejable utilizar una disposición antigua.

(*) Ley de aplazamiento del cese de vigencia de las normas. (N. DEL T.)

puesto sobre el Valor Añadido (obligación de las Comunidades Europeas) ni a las «tasas» (que son la principal fuente de ingresos de las autoridades locales y de algunos otros organismos fuera del Gobierno central). El mecanismo de la Ley de Aplazamiento se utilizó muy ampliamente en las décadas de 1950 y 1960 para mantener algunas de las disposiciones introducidas por primera vez como parte del paquete de Poderes de Emergencia de la guerra. Más generalmente, el método de la revisión periódica es todavía utilizado en algunos otros casos. Era, por ejemplo, uno de los principales medios para garantizar los debates durante el intento de rebelión de lo que es actualmente Zimbabue (39). Fue utilizado cuando la ley suprimió determinados derechos civiles generales en las Leyes de Eliminación del Terrorismo de 1974-1976.

VI. LEGISLACION DE URGENCIA

La aprobación normal de los proyectos legislativos exige el acuerdo de ambas partes sobre el calendario. Normalmente se deja un período de al menos varios días entre cada etapa o fase (excepto entre el Dictamen y la Tercera Lectura en la Cámara de los Comunes) (40). En la Cámara de los Lores esta costumbre se ve reforzada por las normas internas de funcionamiento. Cuando se desea, no obstante, la rápida aprobación de una ley, pueden reducirse los plazos. No es necesario explicar aquí los métodos mediante los cuales esto se hace (41). Basta con decir que, con el consentimiento del Gobierno y de la oposición, aunque no necesariamente de todos los miembros, pueden presentarse y aprobarse proyectos de ley en un solo día. En la Cámara de los Lores esto se efectúa dejando en suspenso las normas internas correspondientes; en la Cámara de los Comunes, por acuerdo de la misma. También es posible que se estudie el mismo texto en ambas Cámaras simultáneamente, pudiendo abreviarse así los trámites sobre dicho proyecto cuando éste sale de la Cámara de los Comunes.

(39) Véase la Ley de Rodesia del Sur de 1965, § 3.

(40) Actualmente se sigue la recomendación efectuada por el Comité Renton de dejar dos fines de semana entre la Segunda Lectura y el comienzo de la fase de Comisión.

(41) Véase Erskine MAY, *op. cit.*, pp. 600 ss.

VII. LEGISLACION RETROACTIVA

Además de la capacidad que tiene el Parlamento de aprobar leyes con bastante rapidez, debe señalarse la práctica de la legislación retroactiva. La norma general es que una ley no es retroactiva a menos que así se indique expresamente o sea de procedimiento. En cuanto a esta última condición, se plantea la cuestión de las declaraciones retroactivas de derechos sustantivos. Puede utilizarse la técnica para «corregir» una decisión de los tribunales en cuanto al significado de una norma contenida en el derecho escrito (42) o en el consuetudinario (43). Que el Parlamento pueda aprobar este tipo de leyes es, como señaló DICEY, una ilustración de su despotismo. En el sumario de Phillips contra Eyre (44), J. WILLIS distinguía las «leyes retroactivas» de las «leyes *ex post facto*». Las primeras, afirmaba, son cuestionables a primera vista. Las segundas se utilizaban en los tiempos «en que los principios del Derecho no eran tan bien comprendidas o tan estrechamente seguidos como en la actualidad, y que ahora se consideran bárbaros». Estas últimas leyes imponen penas por actos que, en el momento de su comisión, eran legales. Las primeras pueden eximir de su responsabilidad legal a una persona en casos en que, de otro modo, habría incurrido en ella. Se pusieron en evidencia algunas de las sutilezas constitucionales en 1923, cuando se declaró ilegal un internamiento de O'BRIEN, aprobando, sin embargo, el Parlamento una ley que indemnizaba al ministro del Interior. No obstante, y al mismo tiempo, mantenía el derecho de O'BRIEN a obtener una compensación. De modo similar, en 1980, el ministro de Sanidad cesó ilegalmente a los integrantes de un organismo público de sanidad, y se aprobó una ley que indemnizaba a los funcionarios que entonces se hallaron responsables de haber hecho desembolsos ilegales (45)

(42) Véase la Ley de Pesca en Aguas Dulces de 1886, anulando la decisión del sumario de Price contra Bradley (1885), 16 QBD 148, que daba una interpretación de la Ley de Pesca en Aguas Dulces de 1878.

(43) Véase la Ley de Daños de Guerra de 1965, anulando la decisión dictada en el sumario de Burnah Oil contra Lord Advocate (1965), AC 75.

(44) (1870) QB 1.

(45) Véase también la Ley de Irlanda del Norte de 1972, en la que es de señalar que la decisión que el Parlamento deseaba anular fue dada a las once de la mañana; el proyecto de ley se presentó ante la Cámara de los Comunes a las siete de esa misma tarde, obteniéndose la sanción regia a las dos y diecisiete de la mañana siguiente.

La técnica de la legislación retroactiva es también empleada para eludir las limitaciones que los jueces de principios del siglo xvii impusieron a la prerrogativa. Baste decir aquí que en el «caso de las proclamaciones» (46) los tribunales negaron a la Corona, en ausencia de competencia legislativa, la facultad de imponer controles sobre la edificación en Londres. No obstante, es necesario comparar esto con la práctica moderna, utilizada, por ejemplo, para imponer controles similares en ausencia de competencia legislativa. Lo que en la actualidad puede ocurrir, y ha ocurrido de hecho, es que el ministro anuncie públicamente su intención de que la ley tenga efectos retroactivos a esa fecha (47). Del mismo modo, los ministros de Hacienda tienen la costumbre de anunciar su intención de lograr efectos retroactivos (lo más frecuente es que lo hagan con ocasión de alguna intervención oficial, como por ejemplo la publicación de un libro blanco) relativos a la imposición de impuestos u otro tipo de control monetario. Hasta cierto punto, esta práctica está regularizada por la Ley Provisional de Recaudación de Impuestos de 1968 (48). Sin embargo, hay aún ocasiones en las que los ministros de Hacienda anuncian su intención de lograr competencia legislativa. Jurídicamente, no sucede nada, a menos y hasta que el Parlamento les confiera la misma. Pero dado que tanto el ministro de Hacienda como los contribuyentes saben que el partido del primero tiene el control de la Cámara, el anuncio es, de hecho, ley.

VIII. LEGISLACION PRIVADA

Las leyes privadas del Parlamento son leyes como las demás. Las más importantes diferencias que existen entre ellas y las leyes generales públicas residen en los derechos legales afectados y en el modo en que las trata el Parlamento (así como en la manera en que son publicadas). No es necesario, en mi

(46) (1610) 12 Co. Rep. 74.

(47) Véase la Ley de Control del Desarrollo de Oficinas e Industrial de 1965, parte de la cual se retrotrajo al 5 de noviembre de 1964.

(48) Esto se ha cuestionado en el sumario de Bowles contra el Banco de Inglaterra (1913), 1 Ch. 57, en el que el tribunal sostuvo, no sin naturalidad, que el informe presupuestario entregado a la Cámara de los Comunes no obligaba de por sí al pago preceptivo de impuestos. La primera Ley Provisional de Recaudación (de Impuestos) fue aprobada ese año, y los ingresos pagables en virtud del Proyecto de Ley de Presupuesto que es introducido inmediatamente después del informe son pagaderos conforme a Derecho desde aquella fecha.

opinión, extenderse en los procedimientos especiales (49). Sucintamente, el procedimiento consiste en que los promotores del proyecto legislativo deben anunciar su intención antes de depositarlo. Existen normas detalladas sobre el modo en que debe hacerse el anuncio y probarse. La Primera y Segunda Lecturas son similares a las de un proyecto público, aunque las instrucciones a la Comisión son más comunes. En la fase de Comisión, el proyecto es encomendado o bien a la Comisión para proyectos que han suscitado oposición o la de proyectos sin oposición. Cualquiera que sea el caso, los promotores deben probar no sólo la conveniencia de cada una de sus proposiciones en general, sino también en particular. El método de prueba implica gran parte del ejercicio forense requerido para actuar ante un Tribunal de Justicia. Quizá la principal diferencia sea que, dado que abarca expresamente a la política, el concepto de justiciabilidad es aquí más amplio. En el caso de materias «controvertidas», los objetores deben someterse también a la prueba, lo que puede incluir su *locus standi*. Del mismo modo que sólo los no parlamentarios pueden presentar proposiciones de ley privadas, sólo los no parlamentarios tienen derecho a oponerse en su fase forense. Los parlamentarios que sean partidarios de una proposición de ley tienen ocasión de manifestarse en las fases de Segunda y Tercera Lecturas, en las que pueden actuar como en las demás leyes (50).

Debe mencionarse, asimismo, el procedimiento de normas especiales. En algunos casos, el efecto que se pretende con una ley privada puede lograrse mediante un proceso de encuesta local organizado por el secretario de Estado. La proposición de norma resultante se presenta ante el Parlamento y los objetores pueden ser oídos ante un Comité conjunto de ambas Cámaras.

(49) Véase MAY, *op. cit.*, pp. 891-1062, y para Escocia, pp. 1082-1093. Véase también O. C. WILLIAMS, *Historical Development of Private Bill Procedure and Standing Orders in the House of Commons* (1948); The Study of Parliament Group, «Private Bill Procedure: A Case for Reform» (1981), en *Public Law*, pp. 206-227.

(50) Véase Sir D. KARBERRY, *op. cit.*, sobre el método de objeción empleado por Sir Bernard Brain contra una medida privada que pasó el escrutinio de la fase de Comisión; P. NORTON, «Private Legislation and the Influence of the Backbench M. P.», en *Parliamentary Affairs*, vol. 30 (1977), pp. 356-361.