

## LA CÁMARA DE LOS LORES: “LA PERSISTENCIA DEL ANTIGUO RÉGIMEN”

Vicente A. Sanjurjo Rivo\*  
Universidad de Santiago de Compostela

**SUMARIO:** 1. El progresivo debilitamiento de los Lores y su culminación en las *Parliament Acts*. A) *Parliament Act de 1911*. B) *Parliament Act de 1949*. 2. La participación de los Lores en el quehacer legislativo: la versión clásica de las Segundas Cámaras de reflexión o enfriamiento. 3. A modo de corolario.

Con este título reproducimos el del libro de A. J. MAYER, *The Persistence of the Old Regime. Europe to the Great War*, que vió la luz a principios de la década anterior (1). En él, el autor mencionado pretende probar, frente a otras interpretaciones más convencionales y ortodoxas de la historia, que los elementos “premodernos” o típicamente feudales lejos de sucumbir, perduraron con holgura y desahogo no ya sólo en la génesis y consolidación del Estado absoluto, sino también en el alumbramiento del Estado constitucional, en una constante dialéctica entre el empuje de la inercia histórica y el tenaz esfuerzo de racionalización del poder político, alcanzando, incluso -tales elementos preburgueses-, a nuestro siglo, y erigiéndose como *causa causans* de las dos grandes conflagraciones que lamentablemente lo jalonan.

Pues bien, esta original e innovadora tesis, no exenta, desde luego, de puntos controvertidos y flancos desguarnecidos si se concibe como criterio general de interpretación histórica, parece, sin embargo, encontrar un

---

\* Área de Derecho Constitucional.

(1) A. J. MAYER, *The Persistence of the Old Regime. Europe to the Great War*, Pantheon Books, A Division of Random House, Inc., London, 1981.

perfecto encaje en relación a la Cámara de los Lores. En efecto, es ésta una institución medieval que ha pervivido a lo largo de los siglos hasta llegar a nuestros días. En ella se hospeda el poder político de la nobleza, laica o eclesiástica, que presuntamente caracteriza una situación típicamente preindustrial. En cambio, tal como se ha dicho, los lores emprendieron un viaje por el tiempo, de manera que prácticamente han conservado intacto su poder hasta principios de nuestro siglo. Aún más, en un país como Gran Bretaña, más concretamente Inglaterra, que pasa por ser la cuna de la Revolución Industrial, el avance trepidante de la burguesía floreciente propiciada por la actividad industrial y comercial, debe ser cuando menos matizado o relativizado al constatar la presencia de una institución como la de los Lores, arquetípica de los *Anciens Régimes* de Europa, que mantiene su poder incólume, al menos sobre el papel, frente a la presión creciente de la Cámara más democrática del Parlamento, la de los Comunes, hasta el advenimiento del presente siglo. Con su llegada se abre paso un proceso de postergación de la Cámara Alta británica que alcanzará su cénit tras la Segunda Guerra Mundial, coincidiendo así, también en el tiempo, y como si de dos planillas superpuestas se tratara, con la línea argumental del autor antedicho.

### **1. El progresivo debilitamiento de los Lores y su culminación en las *Parliament Acts*.**

La Cámara de los Lores británica hunde sus raíces en el medievo y constituye un fiel reflejo de lo que ha sido la experiencia constitucional británica a lo largo de la historia, esto es, la maduración y culminación de cambios y transformaciones en el marco general de un *continuum* institucional (2).

---

(2) En este sentido, SHELL, en magnífica síntesis, ha puesto de relieve que entre ella y su "predecesora de hace seiscientos años hay una continuidad institucional ininterrumpida, pero junto a esta continuidad ha habido también grandes cambios. La Cámara de los Lores se ha convertido en más meritocrática y bastante menos aristocrática. De ser la parte más importante del Parlamento ha pasado a ser la menos. Más recientemente, de ser un órgano con poca asistencia sostenido por el entusiasmo de unos pocos políticos aficionados a tiempo parcial o retirados ha pasado a convertirse en una Cámara frecuentada y en parte profesional (...) la institución puede ser el mismo órgano que existía hace siglos, pero, sin embargo,

Hasta 1832, con la primera reforma electoral (3), las dos Cámaras del Parlamento formaban un conjunto homogéneo y compacto (4), y ello acarrearba una doble consecuencia: en primer lugar, la práctica inexistencia de conflictos o fricciones entre ellas (5); en segundo lugar, el control político que *de facto* los Lores ejercían sobre los Comunes. Ambos efectos, a su vez, podrían ser reconducidos a un único y fundamental resultado: el gobierno de la aristocracia.

Las atribuciones de los Comunes empezaron a adquirir mayor importancia durante el reinado de los Tudor, siguiendo esta línea ascendente bajo los Estuardo (6) y consolidándose definitivamente con la extensión del derecho de sufragio iniciado en el siglo XIX, que representa un auténtico punto de inflexión en el andamiaje relacional entre ambas Cámaras. Se advierte pues, una distinta localización de los epicentros del poder, de forma que éste "ha pasado del Rey a las Asambleas y después a los Comunes" (7). Sin embargo, a pesar de este lento pero inexorable proceso de afirmación de la posición política de los Comunes frente a los Lores -al punto que, la Cámara Alta se convirtió en lo que agudamente BAGEHOT llamó *a dignified part* en lugar de actuar como *an efficient part* (8)- jurídicamente entre éstos y aquéllos

---

también es completamente diferente". Cfr. D. SHELL, *The House of Lords*, 2.<sup>a</sup> edic., Londres, 1992, p. 28, cit. en I. TORRES MURO, "Vida después de la muerte. La Cámara de los Lores Británica", en *El Senado, Cámara de representación territorial. III Jornadas de la Asociación española de Letrados de parlamentos*, PAU I VALL, F. (coord.), Tecnos, Madrid, 1996, p. 142.

- (3) El primer *Reform Bill* de 1832 supuso la supresión de los "burgos podridos", "cerrados", "abiertos", etc., que posibilitaban el control por los Lores de las elecciones a los Comunes, y un notable aumento de los votantes que eligen a los Comunes, que pasan de 435.000 a 652.000. A esta primera reforma electoral le suceden otras a lo largo de todo el siglo XIX y el primer tercio del XX. Vid. J.A.R. MARRIOTT, *English Political Institutions. An Introductory Study*, at the Clarendon Press, Oxford, 1910, pp. 156 y ss.; M. FRAGA IRIBARNE, "La Cámara de los Lores en el siglo XX", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 106, (1959), p. 10.
- (4) Este carácter monolítico de ambas Cámaras obedece a lo que FINER conceptúa como la ausencia del "desafío económico", es decir, los miembros de ambas Cámaras ostentan, de un modo muy general, un *status* social similar, lo cual impedía su diferenciación, en la medida en que no respondían a bases sociológicas e intereses diversos. Cfr. H. FINER, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Tecnos, Madrid, 1964, p. 500.
- (5) No obstante, hubo algún conflicto, como aquél que propició el nombramiento por la Reina Ana de doce nuevos pares para posibilitar la aprobación del Tratado de Utrecht en 1712, ante la resistencia ofrecida por los Lores.
- (6) Vid. J.A.R. MARRIOTT, *English Political Institutions. An Introductory Study*, cit., pp. 185 y ss.
- (7) P. LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho Político*, vol. III, Tecnos, Madrid, 1976, p. 334.
- (8) W. BAGEHOT, *The English Constitution. With an Introduction by the First Earl of Balfour*, Oxford University Press, London, 1968, cit. en P. LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho Político*, vol. III, cit., p. 335.

se daba una relación de paridad, salvo el convenio de superioridad de los Comunes en cuestiones financieras (9). En efecto, hasta la promulgación de la *Parliament Act* de 1911, en materia de legislación ordinaria, y a salvo, claro está, de cuestiones presupuestarias, los Lores gozaban de idénticos derechos de iniciativa, enmienda y veto o desestimación que los Comunes. En consecuencia, la única herramienta constitucional a la que podía recurrir el Gobierno liberal de turno frente a la actitud obstruccionista de los Lores (10), era la amenaza de solicitar de la Corona el nombramiento de los pares que

- 
- (9) El reconocimiento por parte de los Lores del derecho exclusivo que asiste a los Comunes de iniciar los proyectos de ley monetarios se remonta a 1614. En 1671 los Comunes lograron anular el derecho de los Lores de reducir los impuestos a cambio de que la facultad para aumentarlos quedara residenciada con carácter exclusivo en el Gabinete, excluyendo, en todo caso, a los diputados individuales. La convención de que los proyectos de ley monetarios no podían ser enmendados por los Lores, sino que, por contra, deberían ser aceptados o rechazados en bloque por éstos, se mantuvo hasta el presupuesto de 1909. No obstante, se daban algunos casos excepcionales en que los Lores introducían modificaciones relativas a asuntos menores en cuyo caso los Comunes mantenían su privilegio recurriendo a un artificio formal que consistía en la introducción de un nuevo proyecto que incorporaba aquellas enmiendas. Cfr. H. FINER, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, cit., p. 502.
- (10) De ordinario, los Lores adoptaban una postura obstruccionista frente a los distintos gobiernos liberales debido, especialmente, al ingénito carácter conservador de aquella Cámara. En esta dirección, JENNINGS ha llegado a afirmar que “en el terreno práctico, la Cámara de los Lores es una avanzada del partido conservador”. Cfr. W. I. JENNINGS, *El régimen constitucional inglés*, 1.ª edic. española, Fondo de Cultura Económica, México, 1943, p. 107. Al menos desde 1832, se aprecia una progresiva “conservatización” de los Lores, en la medida en que familias tradicionalmente *whigs* se pasan a las huestes conservadoras ante el cariz excesivamente vanguardista que estaba tomando el partido liberal. Este proceso culminó en 1886, cuando GLADSTONE provocó la escisión del partido liberal por mor del *Home Rule* o autonomía para Irlanda, ya que entonces muchos de sus partidarios en los Lores se pasaron a los conservadores como “unionistas”. Hoy, sin embargo, aquella tajante declaración del clásico JENNINGS, debe ser matizada. En efecto, los conservadores no cuentan en la actualidad con una mayoría clara en la “*working House*” o “Cámara activa”, integrada, en su mayoría, por los llamados pares vitalicios, es decir, aquéllos que son miembros de la Cámara pero que no pueden transmitir su condición a sus herederos, y que, en virtud de la *Life Peerages Act* de 1958, el Monarca puede nombrar, a propuesta del Primer Ministro, de entre personas de reconocidos méritos, de modo que, frecuentemente, aquéllos -los conservadores- precisan del apoyo de los independientes o *cross benchers*. Precisamente este protagonismo de los pares vitalicios en las diversas actividades de los Lores, ha inspirado la afirmación de que “en la práctica (...) los Lores tienden a convertirse en una Cámara designada”. Cfr. J. MACKINTOSH, *The Government and Politics of Britain*, 6.ª edic., Londres, 1984, p. 174, cit. en I. TORRES MURO, “Vida después de la muerte. La Cámara de los Lores británica”, cit., p. 145. De otra parte, los lores en general, y para lo que aquí nos interesa, los lores conservadores en particular, gozan de mayor autonomía e independencia que los comunes, ya que su continuidad en la Cámara no depende ni del Gobierno, ni del partido, ni mucho menos del electorado, ni se deben, por lo regular, a una futura carrera política por hacer que les conduzca a su encorsetamiento y les obligue a un estrecho seguimiento de los postulados de los líderes de las filas conservadoras.

se requerían para otorgarle la mayoría en la Cámara. Este recurso a la amenaza de creación de nuevos pares tiene un carácter absolutamente excepcional, al punto que únicamente se utilizó para aprobar el Tratado de Utrecht en 1712, la Ley de Reforma Electoral de 1832 y la *Parliament Act* de 1911. Debido a este carácter extraordinario, se hacía imprescindible garantizar a la Corona que esa concreta medida propugnada por el Gobierno y vedada por los Lores, era aceptada mayoritariamente por el pueblo, por lo que la celebración de unas elecciones previas, protagonizadas por el asunto controvertido en cuestión, era una formalidad ineludible. No obstante, el creciente valor político de los Comunes obligaba a los Lores a utilizar los poderes y atribuciones que constitucionalmente tenían asignados de forma cautelosa y prudente, puesto que la adopción de una postura en exceso frontal en relación con la actividad de los Comunes, podría llevar aparejada su propia destrucción. Ejercen de este modo lo que Lord RUSSEL conceptuó en 1839 como "una discreción prudente" (11), es decir, sólomente rehusarán aquella legislación que, según su criterio, no goce de una abrumadora aprobación o del consenso del país, erigiéndose así, sin título o, en todo caso, sin la acreditación necesaria, en los auténticos y genuinos intérpretes de la voluntad popular.

Serán los propios lores los que, en este contexto de progresivo debilitamiento político de su Cámara, planteen una serie de propuestas de reforma (12), todas ellas encaminadas a reducir el factor hereditario de la Cámara, para de esta manera favorecer el nombramiento de pares vitalicios. Aquellas propuestas trataban, pues, de subsanar, o al menos aliviar, el déficit de representatividad de la Cámara, en el pleno convencimiento de que ahí precisamente radicaba su debilidad. A esta preocupación responden las palabras de lord ROSEBERRY al sostener, en 1888, que "la Cámara de los Comunes descansa sobre los votos de unos seis millones de personas. Lo que nosotros representamos no es tan fácil de adivinar" (13).

---

(11) W. I. JENNINGS, *El régimen constitucional inglés*, cit., p. 110.

(12) Por orden cronológico: en 1869, lord RUSSELL presenta su proyecto de reforma; en 1874, lord ROSEBERRY formula su propuesta y, por último, en 1888, de nuevo ROSEBERRY y SALISBURY plantean sendos planes de reforma.

(13) H. FINER, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, cit., p. 505.

El corrimiento del poder jurídico hacia los Comunes tendrá lugar a partir de dos hitos de la historia constitucional británica: la *Parliament Act* de 1911 y la de 1949, que marcarán el ulterior destino de los Lores hasta la actualidad, construyendo sus posibilidades en el proceso legislativo. Ambos documentos escritos de la Constitución británica suponen, pues, la consagración de la posición jurídica privilegiada de los Comunes frente a los Lores, con independencia de su preeminencia política, ya constatada en el siglo XIX.

### A) **Parliament Act de 1911**

La *Parliament Act* de 1911 viene a representar la culminación de un proceso de enfrentamiento y hostigamiento entre los Lores y los distintos gabinetes liberales. Las desavenencias se remontan al rechazo mostrado por los Lores del *Home Rule Bill* de 1893, y el conflicto latente permaneció aletargado hasta la vuelta de los liberales en 1906, que supuso, de nuevo, la puesta en cuestión de la Cámara Alta. Tan sólo un año después de haber ganado las elecciones, el liberal, a la sazón Primer Ministro, *sir* H. CAMPBELL-BANNERMAN, expresó su convencimiento de que la voluntad del pueblo expresada a través de sus representantes en los Comunes debería prevalecer en todo caso, y que, en consecuencia, para alcanzar tal objetivo, habría que dotarse de los instrumentos constitucionales precisos.

En 1908 fallece H. CAMPBELL-BANNERMAN y ASQUITH lo sucede al frente del partido liberal y del Gobierno. El nuevo *Premier* fue lo bastante hábil como para aglutinar a las distintas fuerzas no conservadoras -radicales, nacionalistas irlandeses, laboristas- en torno al proyecto liberal y frente al enemigo común: la Cámara de los Lores.

En 1909 los Lores se oponen al *Finance Bill* anual, de marcado acento social, y estalla el conflicto. Esto suponía hacer uso de un poder que no se había utilizado desde la aparición del sistema de presupuestos. Los Comunes reaccionan y aprueban, por 349 votos contra 134, una moción de inconstitucionalidad, pues juzgan que sólo a ellos compete los asuntos relativos a cuestiones financieras. Es entonces cuando LLOYD GEORGE pronuncia aquellas célebres y duras palabras: "La Cámara de los Lores es

el perro de Mr. BALFOUR. Ladra por él, va a buscar a su presa, vuelve con ella y muerde a lo que él le manda" (14).

Los resultados que arrojaron las elecciones de enero de 1910 vinieron a equilibrar las fuerzas de liberales y conservadores, erigiéndose, de este modo, los nacionalistas irlandeses en los auténticos árbitros de la situación (15). Esta coyuntura favorable fue aprovechada por REDMOND, líder irlandés, para presentar amplias demandas reivindicativas que a punto estuvieron de provocar la dimisión del Gobierno. No obstante, se alcanzará un acuerdo por cuya virtud los liberales se comprometían a aprobar el *Home Rule for Ireland*, mientras que, los nacionalistas irlandeses, por su parte, asumían el compromiso de apoyar a los liberales en su particular batalla con los Lores.

El nuevo Parlamento se reunió en febrero de 1910. Del discurso del Rey se desprendía el firme propósito de garantizar el absoluto dominio de los Comunes en materia financiera, y su relativa supremacía en la restante legislación. En abril se presentó a los Comunes el texto articulado del *Parliament Bill*. En ese ínterin se aprobó el *Finance Bill* en ambas Cámaras.

El 6 de mayo de 1910 fallece Eduardo VII y le sucede su hijo Jorge V. Precisamente con el objetivo de esquivar el escollo que suponía iniciar su reinado con un conflicto constitucional de aquel calado, el Primer Ministro propuso al Jefe de la Oposición, BALFOUR, la celebración de una conferencia que tuvo lugar entre los meses de junio y noviembre de 1910, y a la que asistieron representantes de los dos grandes partidos y de ambas Cámaras (16). El 11 de noviembre se anuncia el fracaso de la conferencia y tiene lugar la presentación del *Parliament Bill* en los Comunes.

El Gobierno disuelve el Parlamento con el previo compromiso por parte del Rey de nombrar los pares necesarios que posibiliten la aprobación de la Ley en la Cámara de los Lores.

---

(14) M. FRAGA IRIBARNE, "La Cámara de los Lores en el siglo XX", cit., pp. 13-14.

(15) La distribución de fuerzas en los Comunes quedó como sigue: 275 liberales, 81 nacionalistas irlandeses, y 40 laboristas, frente a 242 conservadores y 31 liberales-unionistas.

(16) Por los liberales acudieron ASQUITH, lord CREWE, LLOYD GEORGE y BIRRELL; del lado conservador, BALFOUR, lord LANSDOWNE, lord CAWDOR y A. CHAMBERLAIN.

Las elecciones de noviembre de 1910, obviamente protagonizadas por la hipotética reforma de los Lores, no alteraron sustancialmente la relación de fuerzas ya existente (17). El Parlamento se reunió en febrero y ese mismo mes se volvió a presentar el *Parliament Bill*, que superará la segunda lectura en marzo, y la tercera en el mes de mayo. Los Lores presentaron una contrapropuesta que el Gobierno rechazó. En julio la tensión política alcanza su cénit al reiterar el Primer Ministro su firme propósito de solicitar de la Corona el nombramiento de 500 pares gubernamentales. Coaccionados por tal amenaza, los conservadores, con BALFOUR a la cabeza, terminaron por ceder y el 11 de agosto el *Bill* fue aprobado por la Cámara de los Lores por 131 votos contra 114 (18). Con la promulgación de la *Parliament Act* de 1911 se ponía fin a “uno de los más graves conflictos de la historia constitucional de Gran Bretaña” (19).

La *Parliament Act* de 1911 no era más que una solución parcial y provisional, supeditada a la ulterior y definitiva resolución del problema, mediante la conversión de la Cámara de los Lores en una Asamblea construida sobre la base de los principios electivo y de legitimidad democrática (20). Sin embargo, todas las reformas emprendidas desde entonces y que se han sucedido a lo largo del presente siglo (21), no han tenido como propósito la abolición de los Lores, sino que, bien al contrario, pretendían convertirla en una Cámara más útil y funcional. Se advierte, por consiguiente, una manifiesta contradicción entre la primigenia intencionalidad de este movimiento de reforma y su posterior evolución (22).

---

(17) El abanico de fuerzas en los Comunes quedó como sigue: 240 conservadores y 34 liberales-unionistas por un lado, frente a 270 liberales, 84 nacionalistas irlandeses y 42 laboristas por otro.

(18) Para una exposición detallada del proceso de gestación de la *Parliament Act* de 1911 *vid.* M. FRAGA IRIBARNE, “La Cámara de los Lores en el siglo XX”, *cit.*, pp. 11-18.

(19) P. LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho Político*, vol. III, *cit.*, p. 337.

(20) Así, en el preámbulo de la *Parliament Act* de 1911 se dispone que: “Considerando que es conveniente adoptar acuerdos que regulen las relaciones entre las dos Cámaras del Parlamento y teniendo presente que existe el propósito de reemplazar la actual Cámara de los Lores por otra de base popular, y no hereditaria, si bien esta sustitución no ha de poder realizarse inmediatamente”.

(21) *Parliament Act* de 1949; *Life Peerages Act* de 1958; y *Peerage Act* de 1963.

(22) Hasta 1945, en el programa electoral del partido laborista figuraba la abolición de la Cámara de los Lores. Sin embargo, desde 1949, los Lores dejaron de ser una rémora para el desarrollo del programa político de los laboristas, motivado por la actitud moderada y prudente de

La *Parliament Act* de 1911 consagró la tradicional preeminencia de los Comunes en cuestiones financieras. La citada ley estableció que para los denominados *Money Bill* las facultades legislativas de los Lores se reducen a la posibilidad de retrasar un mes su aprobación (23). Aquella supremacía se ve, si cabe, ampliada, pues si bien los proyectos de carácter financiero aparecen escrupulosamente acotados en la ley (24), ello no obsta para que

---

aquéllos a la hora de hacer uso de sus facultades, de forma que, tras la segunda posguerra mundial, los Lores en ningún caso rechazaban un proyecto de ley que, por su contenido, formase parte del programa electoral del partido vencedor en las elecciones, al considerar que, en consecuencia, contaba con el apoyo y el respaldo del pueblo. No obstante, esta autolimitación de los Lores entra en abierta contradicción con lo que sería su principal razón de ser, según los postulados conservadores, de moderar y limitar los posibles excesos de los Comunes. Vid. sobre esto último, C. J. FRIEDRICH, *Gobierno constitucional y democracia*, vol. II, 4.<sup>a</sup> edic., Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 106. Por otra parte, los laboristas eran conscientes de que cualquier reforma implicaría una Cámara políticamente más fuerte que la Cámara de los Lores, con lo que "después de todo, el partido laborista prefería (...) un anacronismo, mientras el partido conservador insistía en una fuerte representación de los pares hereditarios. Por eso la Cámara ha sobrevivido a la amenaza de una reforma radical". Cfr. W. I. JENNINGS, *El régimen político de la Gran Bretaña*, Tecnos, Madrid, 1962, p. 131. A todo ello, debe añadirse el nada desdeñable factor económico, ya que, debido a que sus miembros no tienen derecho a sueldo, sino únicamente a dietas por asistencia, y a una estructura funcional sencilla, la Cámara de los Lores resulta una institución barata.

Ninguna propuesta ha alcanzado, a día de hoy, la aprobación unánime de las distintas fuerzas políticas y sociales, lo que imposibilita, al menos a corto plazo, cualquier intento de reforma, lo cual recuerda aquellas palabras agudamente apuntadas, ya hace algún tiempo, por JENNINGS, en el sentido de que "todo el mundo está de acuerdo (...) en que es necesaria una reforma; pero el problema de cuáles deban ser los cambios ocupa precisamente el centro de las controversias políticas". Cfr. W. I. JENNINGS, *El régimen constitucional inglés*, cit., p. 107.

- (23) Así, se dispone que: "Si la Cámara de los Comunes aprueba un proyecto de ley de carácter financiero, lo envía a la de los Lores un mes antes, por lo menos, de terminar el período de sesiones, y la Cámara de los Lores no lo vota, sin modificarlo, dentro del mes siguiente a su remisión, el referido proyecto será presentado a la Corona, a no ser que la Cámara de los Comunes resuelva otra cosa, y se convertirá en ley una vez que reciba la regia conformidad, aun cuando la Cámara de los Lores no lo hubiese aprobado".
- (24) "Constituye proyecto financiero todo proyecto que, a juicio del Presidente de la Cámara de los Comunes, contenga únicamente preceptos referentes a todas o a cada una de las siguientes materias: establecimiento, supresión, dispensa, reforma y reglamentación de contribuciones; inclusión de obligaciones en el fondo consolidado, o que graven los créditos votados por el Parlamento, para el pago de Deuda o con cualquiera otro fin financiero, así como la modificación o supresión de tales obligaciones; la concesión de créditos anuales; la adscripción, recibo, custodia, salida o fiscalización de las cuentas públicas; la emisión, garantía y reembolso de empréstitos; y las cuestiones de índole incidental que se relacionen con estas materias o con una de ellas. En este párrafo ha de entenderse que las expresiones contribuciones, créditos y empréstitos no comprenden los referidos conceptos cuando se refieran a acuerdos de las autoridades o entidades locales para atenciones también de carácter local".

surjan conflictos y dudas al respecto que, en cualquier caso, dilucidará el *Speaker* de los Comunes. Abundando en este carácter preponderante, la decisión del *Speaker* será inimpugnable (25), lo que le confiere un poder adicional, dejando en sus manos un instrumento de gran magnitud política. Precisamente esta amplia facultad concedida al *Speaker* será objeto de duras críticas por los conservadores, ya que, en el caso de que aquél proviniese de las filas laboristas, podría quedar un camino expedito para la implantación, por la vía rápida, y de manera fraudulenta, del programa político laborista a través de su camuflaje en los *Money Bill*. Sin embargo, todos los *Speakers* han interpretado de un modo restrictivo la disposición que define el carácter financiero de un proyecto (26), siguiendo fielmente la tradición de imparcialidad e independencia que los jalona, de modo que son muy pocos los proyectos de ley acompañados del pertinente certificado expedido por el *Speaker* declarando que efectivamente el proyecto reviste carácter financiero. Es claro, pues, que, al menos en cuestiones financieras, Gran Bretaña participa de un régimen cuasi unicameral.

En relación con los proyectos de ley de alcance general, *Public Bill*, - que, evidentemente, no tengan carácter financiero, ya que en ese caso seguirían el régimen anteriormente descrito; ni tengan tampoco por objeto prolongar el Parlamento más allá de los cinco años que estatuye la propia *Parliament Act* de 1911 (27), ya que entonces los Lores gozarían de las mismas atribuciones que los Comunes- el veto de los Lores se ve reducido a un simple veto suspensivo de dos años (28), que es el tiempo que inexcusablemente debe

---

(25) La sección tercera de la *Parliament Act* de 1911 dispone: "Los certificados que en virtud de la presente ley expida el Presidente de la Cámara de los Comunes serán definitivos bajo todos los respectos, y no podrán ser discutidos ante ningún Tribunal de Justicia".

(26) *Vid.* nota núm. 24.

(27) "La duración máxima de cada Parlamento será de cinco años, en vez de los siete que había fijado la ley septenal de 1715".

(28) Según el tenor de la subsección primera de la sección segunda de la *Parliament Act* de 1911, "todo proyecto de ley público (que no sea de carácter financiero ni amplíe a más de cinco años el mandato de una diputación) y que sea aprobado por la Cámara de los Comunes en tres *sessions* sucesivas (de un mismo Parlamento o no), rechazándolo la de los Lores cuando le sean enviado por aquélla (un mes antes de terminar cada *session*), será presentado a la Corona, salvo que la Cámara de los Comunes disponga lo contrario, después que haya sido rechazado la tercera vez, y cuando se obtenga la regia conformidad se convertirá en ley, no obstante la falta de consentimiento de la Cámara de los Lores. Sin embargo, para que se puedan aplicar estos preceptos, será indispensable que hayan mediado dos años entre la segunda lectura del proyecto en la primera de las tres *sessions* y la aprobación por la Cámara de los Comunes en la tercera *session*".

transcurrir entre la fecha de la segunda lectura del proyecto en los Comunes, durante el primer período de sesiones, y la fecha de su tercera lectura, en la tercera sesión consecutiva (con independencia de que sea o no del mismo Parlamento), también en los Comunes (29).

El *Public Bill*, aprobado por los Comunes en las tres sesiones sucesivas, deberá ser exactamente igual en todas ellas, si bien cabría introducir en el mismo aquellas variaciones absolutamente ineludibles por el propio transcurso del tiempo, o aquellas otras que los propios Lores incluyen y consienten los Comunes (30).

Por otra parte, se estima que los Lores se oponen al proyecto remitido por la otra Cámara, si no lo aceptan en bloque, o si introducen enmiendas cuya aceptación en los Comunes resulte inviable (31).

De manera análoga a lo que sucedía en relación con los proyectos de ley de carácter financiero, el papel desarrollado por el *Speaker* respecto de los *Public Bill* es de gran relevancia, pues será él quien expida y suscriba los pertinentes certificados que acrediten que se han seguido con rigor las disposiciones de la *Parliament Act* para este tipo de proyectos, gozando, además, de la calificación de definitivos e inimpugnables (32).

---

(29) Recuérdese que el *iter legis* sigue en los Comunes el procedimiento de la triple lectura: una primera meramente formal, en la que tiene lugar la publicación del proyecto y su exposición sin debate; la discusión, en términos de alcance general, se produce en la segunda lectura, que precede a la fase de comisión, en la que tiene lugar el análisis en detalle del proyecto y concluye con un informe al Pleno; finalmente, la aprobación definitiva en tercera lectura. Para el procedimiento legislativo en los Comunes *vid.*, el ya clásico entre nosotros, M. FRAGA IRIBARNE, *El Parlamento británico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, pp. 235 y ss.

(30) Al respecto, la *Parliament Act* de 1911 dispone lo siguiente: "Se considerará que el proyecto sigue siendo el mismo enviado a la Cámara de los Lores en la *session* anterior cuando, al remitirlo de nuevo, sea idéntico al primero, o cuando contenga reformas que el Presidente de la Cámara de los Comunes declare necesarias por razón del tiempo transcurrido, o enmiendas que el propio Presidente certifique haber sido aprobadas por la Cámara de los Lores en la *session* precedente. Las reformas que el Presidente declare haber sido introducidas por la Cámara de los Lores en la tercera *session* y aprobadas por los Comunes se insertarán en el texto del proyecto que haya de presentarse a la Corona".

(31) Subsección tercera de la sección segunda de la *Parliament Act* de 1911: "Se entenderá rechazado un proyecto por la Cámara de los Lores cuando no lo apruebe sin modificaciones, o cuando las modificaciones que introduzca no puedan ser aceptadas por ambas Cámaras".

(32) *Vid.* nota núm. 25.

En definitiva, con la *Parliament Act* de 1911, la capacidad de obstrucción legislativa de los Lores se ve sustancialmente minorada, concretándose en un simple veto suspensivo de un mes para los proyectos de carácter financiero (*Money Bills*), y de dos años para los proyectos de alcance general (*Public Bills*) que reúnan los requisitos arriba descritos.

Las consecuencias prácticas de la *Parliament Act* de 1911 han sido más bien exiguas, si bien no puede desconocerse que supuso un cambio de orientación del papel que los Lores desempeñarían, a partir de entonces, en el procedimiento legislativo. En efecto, sólomente la *Welsh Church Act* de 1914 (Ley sobre la Iglesia de Gales), enmendada antes de entrar en vigor; la *Government of Ireland Act* (Ley sobre el Gobierno de Irlanda) también de 1914, que nunca se llegó a aplicar por la irrupción en escena de la Primera Guerra Mundial, y la propia *Parliament Act* de 1949, serán las únicas leyes no financieras aprobadas siguiendo las prescripciones de la Ley de 1911 sobre el Parlamento.

Esta escasa operatividad de las disposiciones de la *Parliament Act* obedece fundamentalmente a cuatro razones:

En primer lugar, a la actitud, de mayor moderación y prudencia, adoptada por los propios Lores, que, a su vez, permitió llevar a cabo una tarea de reflexión y depuración técnica muy considerable.

En segundo lugar, la existencia de mayorías parlamentarias precarias obligaba al Gabinete a ceder ante la presión de los Lores.

En tercer lugar, si la aprobación de un *bill* era urgente, cualquier Gobierno prefería doblegarse a buena parte de las pretensiones de los Lores, antes que iniciar un procedimiento constitucional complejo, dificultoso, y lento.

Por último, transcurridos los tres primeros años de un Parlamento, al quedar reducida la duración del mismo a cinco años, y, al no poder aplicarse las disposiciones de la *Parliament Act* a los proyectos de prórroga de aquél, el Gobierno, si quería superar el veto de los Lores debía forzosamente pasar por unas elecciones. Bien es cierto que aquellas tres sesiones sucesivas

exigidas por la Ley, no tenían que ser del mismo Parlamento, pero también lo es que “para un gobierno que hizo promesas electorales es esencial que pueda haberlas cumplido al presentarse a las próximas elecciones, y las promesas no quedan cumplidas por el solo hecho de haberse aprobado la correspondiente ley en el parlamento” (33), o haberse iniciado el oportuno procedimiento para su aprobación. Es por ello que la posición de los Lores en los dos últimos años de un Parlamento era extraordinariamente fuerte, y su capacidad de obstrucción legislativa aparecía intacta, al punto que, un autor de la talla de JENNINGS, declaró enfáticamente que “semejante disposición (en referencia a lo que la *Parliament Act* de 1911 establece para los *Public Bills*) es de muy poco valor. Un gobierno conservador no la necesitaría para nada, y resulta casi completamente obstructiva para cualquier otro gobierno” (34).

En este estado de cosas, se planteaba la controvertida cuestión de la legitimidad que amparaba a los Lores para imponer una demora tan larga en la aprobación de los proyectos de ley, lo que condujo irremediamente a la promulgación de la otra *Parliament Act* de 1949, si bien, en ese interregno, tuvieron lugar algunas propuestas de reforma de la Cámara Alta (35).

## **B) Parliament Act de 1949**

El 10 de noviembre de 1947, tras el discurso del Rey en octubre, en el que ya se adivinaban los nuevos aires de reforma, el Gobierno laborista de ATTLEE presentó un *Parliament Bill*, en virtud del cual se reformaba la *Parliament Act* de 1911 en el sentido de reducir la capacidad de los Lores de dilatar la aprobación de los proyectos de ley. El proyecto fue aprobado en los Comunes y rechazado en los Lores hacia el final del período de sesiones de 1947-48. A principios de 1948, se había acordado la celebración de una conferencia entre partidos, presidida por el Primer Ministro. En su seno se alcanzaron algunos acuerdos puntuales sobre la composición y organización

---

(33) W. I. JENNINGS, *El régimen constitucional inglés*, cit., p. 119.

(34) *Ibidem*, p. 120.

(35) El intento más serio lo constituyó la *Bryce Conference* sobre la reforma de la Segunda Cámara en 1918. Sus propuestas pretendieron alcanzar el punto de equilibrio entre las fuerzas conservadoras y progresistas, sin lograr al final agradar o satisfacer a ninguna de ellas.

de la Segunda Cámara; en cambio, no se logró elaborar una propuesta transaccional relativa al poder de aplazamiento de los Lores respecto de las decisiones de los Comunes. Así, los laboristas llegaron a ofrecer un período de suspensión de nueve meses desde la tercera lectura, lo cual constituía una importante concesión ya que, de ordinario, cuando se trata de proyectos polémicos o de cierta entidad, la segunda lectura y la fase de comisión se dilatan en el tiempo. Los conservadores, por su parte, solicitaban un año desde la tercera lectura, mientras los liberales se quejaban de que por sólo tres meses no se llegase a un acuerdo. Sin embargo, esta nimia diferencia sólomente es aparente, pues lo que subyacía era la visión completamente antagónica que los dos grandes partidos tenían del papel constitucional que la Segunda Cámara debía desempeñar. Tras el fracaso de la conferencia, y siguiendo las prescripciones de la ley de 1911, el proyecto de ley de 1947 fue presentado por segunda vez el 20 de septiembre de 1948. La tercera *session* se inició a finales de octubre; los Comunes, de nuevo, aprueban el proyecto, y los Lores manifiestan su rechazo. El proyecto recibe por fin el *Royal Assent* el 16 de diciembre de 1949 bajo la denominación de *Parliament Act* de 1949.

La citada Ley de 1949 modifica la *Parliament Act* de 1911 en el apartado referido a la aprobación de los *Public Bills*, de manera que, con la nueva regulación, los requisitos exigidos para la conversión de aquéllos en *Acts*, con la sólo aprobación de los Comunes, superando así el veto de los Lores, pasan a ser de tres *sessions* consecutivas a dos (del mismo Parlamento o no), y de dos años de dilación a sólo uno. Con ello se daba una vuelta más de tuerca en el proceso de estrangulamiento de la capacidad de boicot legislativo de los Lores, reduciendo a un año su veto suspensivo. La finalidad cardinal de este veto vendría a ser la de “defender al país de cambios importantes, pero poco meditados” (36).

Introduce también, la nueva *Parliament Act*, una disposición transitoria previendo la posibilidad de su aplicación retroactiva, para lograr así la inmediata aprobación de algunos proyectos de ley en curso, respecto de los

---

(36) M. GARCÍA-PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, 1.ª edic., Alianza, Madrid, 1984, p. 317.

cuales, el Gobierno laborista tenía particular interés en que vieran la luz antes de las, por entonces, cercanas elecciones (37).

Al igual que había sucedido con su predecesora, con la que, por cierto, forma una unidad (38), la utilización del procedimiento descrito en la *Parliament Act* de 1949 ha sido extraordinariamente escasa, hasta el extremo de que únicamente el *War Crimes Bill* de 1990 (curiosamente un proyecto de un gobierno conservador), ha alcanzado la sanción real acogiéndose a tal procedimiento. Ello obedece, en gran medida, a que, tras la Segunda Guerra Mundial, la denominada “doctrina del mandato” ha guiado los pasos seguidos por los Lores, de manera que éstos, en ningún caso, vetarán una medida legislativa contenida en el programa del partido vencedor en las elecciones, bajo la presunción de que goza del apoyo y defensa del pueblo (39).

## **2. La participación de los Lores en el quehacer legislativo: la versión clásica de las Segundas Cámaras de reflexión o enfriamiento**

Al margen de las disposiciones de las *Parliament Acts*, desde un punto de vista estrictamente jurídico, el papel desempeñado por los Lores en el procedimiento legislativo no es, en absoluto, despreciable. En efecto, los Lores pueden presentar, en igualdad de condiciones con los Comunes, los denominados *Private Member's Bills* (equivalentes a nuestras proposiciones

---

(37) Siguiendo el tenor de la *Parliament Act* de 1949: “En cualquier caso se entenderá que si un proyecto ha sido rechazado por segunda vez por la Cámara de los Lores antes de que la presente ley sea sancionada, y esta devolución ha tenido lugar en el mismo período de sesiones en que la presente ley reciba la sanción real, o en el anterior período de sesiones, la citada disposición de la sección segunda de que un proyecto de ley será presentado a Su Majestad, al ser rechazado por segunda vez por la Cámara de los Lores, actuará en el sentido de que el proyecto rechazado deberá ser presentado a Su Majestad, inmediatamente después de haber sido sancionada la presente ley; incluso si el proyecto ha sido rechazado en el precedente período de sesiones podrá recibir la sanción real en el mismo período en que se sancione la presente ley”.

(38) Así consta en la propia *Parliament Act* de 1949 que establece: “La presente ley y la ley del Parlamento de 1911 forman una sola ley, y pueden ser citadas conjuntamente como las leyes del Parlamento de 1911 y 1949 (...)”.

(39) A esta situación se refiere LAPORTE cuando afirma que “*surtout la Chambre des lords prend généralement bien garde de ne rien faire qui puisse la faire entrer directement en conflit avec la Chambre des communes*”. Cfr. J. LAPORTE, “Grande-Bretagne. La Chambre des lords”, en *Les Secondes Chambres du Parlement en Europe Occidentale*, J. MASTIAS y J. GRANGÉ (dir.), Economica, Paris, 1987, p. 273.

de ley). Asimismo, los proyectos de ley no financieros pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, así como también, en el caso de que se decida descartar la utilización de las *Parliament Acts*, la anuencia de las dos Cámaras es requisito *sine qua non*, originándose, en el último supuesto, una serie de reenvíos sucesivos entre ambas Cámaras de las enmiendas presentadas, de forma que, o bien se alcanza una solución consensuada, o, de lo contrario, el proyecto se malogra. Por otra parte, no puede desconocerse la importante aportación de los Lores en relación con la aprobación de los *Private Bills* (40), y el control de los *Statutory Instruments* (41).

Sin embargo, *de facto*, los Lores se encuentran en una posición de absoluta subordinación y sometimiento a los Comunes (42).

Así, las pocas propuestas de ley de los simples diputados (*Private Member's Bills*) que vencen las dificultades a las que se ven sometidas por el propio procedimiento legislativo y se convierten en ley, provienen, en su mayoría, de los Comunes y no de los Lores. Ello se debe a que los Comunes prefieren dedicar el corto espacio de tiempo destinado al examen de estas proposiciones, a sacar adelante las suyas propias antes que las de la otra Cámara (43).

---

(40) El origen de estos *Private Bills* está en la confusión que, originariamente se producía, entre las funciones legislativas y judiciales. Se trata de proyectos referidos a personas individuales, ya sean físicas o jurídicas, o a cuestiones de índole local.

(41) Este término designa un conjunto de disposiciones que se engloban en la categoría genérica de legislación delegada.

(42) "*Or l'examen de la vie politique et parlementaire britannique amène a constater que le rôle de la Chambre des lords comme décideur politique est très limité, voire marginal*". Cfr. J. LAPORTE, "Grande-Bretagne. La Chambre des lords", cit., p. 272.

(43) Los *Private Member's Bills* tienen una escasa difusión debido esencialmente a dos grandes razones: una, de orden práctico, pues muy pocos, por no decir ningún *Private Member* (diputado que no forma parte de la dirección del partido del Gobierno o de la oposición), dispone de los medios necesarios para elaborar las complejas medidas legislativas que la realidad actual demanda; la otra, es de carácter más genérico y, si acaso, de mayor calado, pues responde a "que el parlamento británico está convencido desde hace mucho tiempo que su misión primordial es criticar las proposiciones legislativas, pero no presentarlas por su iniciativa". Cfr. W. I. JENNINGS, *El régimen constitucional inglés*, cit., p. 116. Con todo, algunas leyes importantes tuvieron este origen, como la *Deceased Wife's Sister Act*, 1907; la *Matrimonial Causes Act* de 1937, o la *Defamation Act* de 1952.

De otra parte, resulta absolutamente excepcional que un proyecto de ley de relevancia política sea presentado inicialmente en la Cámara de los Lores. Esta circunstancia obedece a que el Ministro de turno encargado de presentar el proyecto, tendrá más posibilidades de controlar el proceso legislativo en los Comunes que en los Lores (44). En consecuencia, únicamente se depositarán primariamente en los Lores aquellos *Bills* que, por su propio contenido y naturaleza, sean de carácter técnico y no controvertido, lo que, a su vez, facilitará su aprobación en los Comunes al ser ampliamente debatidos y elaborados en la otra Cámara (45). Esta masiva presentación de proyectos en los Comunes, acarreará una disfuncionalidad, en el sentido de que la Cámara Alta, al inicio de cada período de sesiones, se mantiene prácticamente inactiva, pues la mayoría de los proyectos llegan a ella de la mitad de la *session* en adelante, apiñándose hasta el final de la misma, junto con las respuestas de los Comunes a las enmiendas de los Lores relativas a *Bills* anteriores. Obviamente, ello facilitaría en buena medida la tarea de obstrucción legislativa por parte de los pares, mediante la discusión, el tiempo que sea necesario, de los proyectos remitidos por los Comunes; no obstante, aquéllos han sido lo suficientemente juiciosos y prudentes como para utilizar la más decorosa técnica de rechazar o enmendar drásticamente los proyectos que no son de su agrado.

Asimismo, si bien los Lores elaboran y presentan enmiendas que contravienen el trabajo realizado por los Comunes, lo cierto es que, de ordinario, si éstos rehusan tales enmiendas, aquéllos no persisten en sus pretensiones y se entregan a la voluntad de la otra Cámara, esto es, la de los Comunes, único cauce por donde discurre la voluntad popular. Siguiendo en este punto a FRAGA (46), la resistencia ofrecida por los Lores cumpliría una triple función: en primer lugar, dar tiempo al país para reconsiderar una medida de grave importancia, al objeto de evitar que normas de trascendencia

---

(44) A finales de 1979, el Gobierno conservador, a instancias de lord CARRINGTON y lord SOAMES, ambos miembros del Gabinete, pretendió romper con esta línea de actuación y depositó primeramente en los Lores un proyecto de consideración, como lo era *the Local Government, Planning and Land Bill*. Sin embargo, las protestas de M. CALLAGHAN frustraron el intento, y, consiguientemente, hubo de presentarse el texto ante los Comunes.

(45) Así, los proyectos de ley relativos a cuestiones de técnica jurídica se presentan, por lo regular, en la Cámara Alta, donde los llamados *law lords* (lores juristas) desarrollan, en relación con tales proyectos, una labor valiosísima.

(46) M. FRAGA IRIBARNE, "La Cámara de los Lores en el siglo XX", cit., pp. 25-26.

y consideración entren en vigor de un modo precipitado y no lo suficientemente meditado; en segundo lugar, mejorar técnicamente los proyectos elaborados por los Comunes, aliviando la crónica congestión de esta Cámara, y, en tercer lugar, servir de paliativo a la excesiva flexibilidad de la Constitución británica, ya que ésta en el marco de un Parlamento unicameral vendría a ser no ya “meramente flexible sino invertebrada” (47), ya que entonces quedarían al arbitrio de una aleatoria y voluble mayoría en los Comunes una serie de determinaciones que precisan de un mayor acuerdo.

Sin embargo, al prescindir de sus limitaciones políticas, es cuando damos con la auténtica medida del quehacer legislativo de los Lores (48).

Es así que, la doctrina, mayoritariamente, reconoce que los debates en los Lores son, en general, de mayor utilidad y profundidad que los que tienen lugar en los Comunes (49). Ello se debe a que, entre los lores, y de manera muy señalada, entre los pares vitalicios, hay numerosos especialistas cuyas aportaciones suelen ser de gran valía; disponen de más tiempo para examinar las leyes, pues no están sujetos a las exigencias que encierra una circunscripción electoral y sus electores; el espíritu partidista aparece, en buena medida, diluido, proporcionando así, a los distintos miembros de la Cámara, una mayor maniobrabilidad al ocuparse de las distintas cuestiones que aborda la Cámara, aparte de que, por lo regular, no hay en los Lores prometedoras carreras políticas todavía por hacer con sus consabidas servidumbres, lo cual confiere a sus miembros una cierta independencia de criterio respecto de las directrices partidistas. A todo ello se añade la inexistencia de procedimientos rígidos así como de restricciones de tiempo,

---

(47) H. PHILLIP, *Constitutional and Administrative Law*, 6.<sup>a</sup> edic., Londres, 1978, p. 168.

(48) “Si l'on cesse de concentrer l'attention sur les aspects proprement politiques, le rôle législatif de la Chambre des lords paraît beaucoup plus régulier, plus profond et aussi beaucoup mieux accepté”. Cfr. J. LAPORTE, “Grande-Bretagne. La Chambre des lords”, cit., p. 276.

(49) Con todo, algunos autores, caso de JENNINGS, consideran que el genuino debate se produce en los Comunes, al ser ésta la Cámara hegemónica del Parlamento. No obstante, algunos de los debates que nacen de los Lores, confirma esta doctrina, son de gran interés, aunque, por lo general, se sobreestiman: “Speaking generally, there is much less debate in the House of Lords than in the House of Commons (...). It cannot be said that the debates in the gilded sepulchre are without interest and importance. Sometimes, (...) there is a better debate in the Upper Chamber (...). The quality of these debates is usually quite high and, by reason of their rarity, it tends to be exaggerated”. Cfr. W. I. JENNINGS, *Parliament*, 2.<sup>a</sup> edic., Cambridge University Press, Cambridge, 1957, p. 398.

de modo que cuando en los Comunes es utilizada la guillotina (50), el verdadero debate del texto tiene lugar únicamente en la Cámara Alta, ya que en ésta nunca se acude a esa medida encaminada a acelerar el procedimiento legislativo (51).

Además, la Cámara de los Lores lleva a cabo una importante y provechosa labor de segunda lectura de los proyectos de ley, que tiene su reflejo en el ingente número de enmiendas presentadas y que, en un elevado porcentaje, son posteriormente ratificadas por los Comunes. Esto se constata incluso en aquellos periodos en que, dada la diversa distribución de fuerzas en ambas Cámaras, las relaciones entre Comunes y Lores son particularmente tensas y difíciles. Así, en el transcurso de la *sesión* 1946-1947, en la que se procedió a la aprobación de los proyectos de ley de nacionalización de las empresas de interés público, los Lores habían depositado 996 enmiendas, de las que, sólomente 57 fueron rechazadas por los Comunes; en la misma línea, a lo largo de las *sessions* 1967-68, 1968-69 y 1970-71, los Comunes habían aprobado 226 leyes, de las que 98 habían sido objeto de modificación por los Lores, resultando ratificadas por los Comunes el 95 por 100 de las enmiendas presentadas en la otra Cámara (2428 enmiendas aprobadas sobre un total de 2553) (52). No obstante, no se puede soslayar que buena parte de estas enmiendas se deben a la iniciativa del Gobierno (53). Varias razones vendrían

---

(50) Este sistema de limitación del debate es utilizado por el Gobierno a través de la presentación de una *guillotine motion*, cuando se prevé que la discusión sobre un *Bill* se va a alargar en exceso. Consiste en la fijación previa de una *time table*, o sea, tabla del tiempo previsto para la tramitación del mismo, designando una fecha para el final de cada una de las fases del procedimiento legislativo, y una vez que se colma el tiempo planificado y se llega a la fecha señalada, "cae la guillotina", se vota, y se pasa a la siguiente fase programada.

(51) No obstante, hay algún precedente, como el de 1926, cuando lord CAVE aceptó una *closure motion*, rechazando admitir un debate sobre la misma, que, por lo demás, fue aprobada por 44 votos frente a 4. *Vid.* W. I. JENNINGS, *Parliament*, cit., pp. 400-401. A través de la *closure* (clausura), en cualquier momento de un debate puede un miembro del Parlamento proponer la moción *that the question be now put* (que la cuestión se vote inmediatamente). Si el *Speaker* considera que efectivamente el asunto ha sido suficientemente discutido, aceptará la propuesta y la someterá a votación. Aprobada la moción, que, evidentemente, siempre lo será cuando proceda del Gobierno, pues éste no tiene más que hacer uso de la mayoría que lo apoya, la cuestión objeto de debate se somete sin más deliberación a votación.

(52) Los datos han sido extraídos de J. LAPORTE, "Grande-Bretagne. La Chambre des lords", cit., p. 276.

(53) Tampoco se puede ignorar que otro tanto sucede en los Comunes, donde el 90 por 100 de las enmiendas que se adoptan son de procedencia gubernamental.

a explicar esta afirmación: el estudio continuado que sobre los distintos *Bills* llevan a cabo los departamentos gubernamentales; las deficiencias ya detectadas en la Cámara de los Comunes; las decisiones adoptadas por el Ministro del ramo, siguiendo las propuestas y sugerencias de los diversos grupos de interés; el compromiso adquirido en los Comunes de tratar algunas cuestiones en la otra Cámara, y, en fin, alguna de estas modificaciones gubernamentales tienen su causa en el debate llevado a cabo en los Lores. Evidentemente, algunas enmiendas se deben a la iniciativa de los pares, pero aquéllas, por lo regular, sólo serán aprobadas cuando cuenten con el apoyo y beneplácito del Gobierno, ya que lo usual es que éste controle la Cámara de los Comunes, donde, en todo caso, deberán ser ratificadas las modificaciones aprobadas en la Cámara Alta (54).

No obstante lo dicho, en determinadas circunstancias, se produce un afianzamiento de la posición de los Lores, y en consecuencia, su poder político acrece considerablemente. Así sucede en los dieciocho últimos meses de un Parlamento, ya que entonces no es posible recurrir al procedimiento diseñado por la *Parliament Act* de 1949 sin antes ir a unas elecciones generales, o cuando aún siendo factible su utilización, ésta resulte en exceso gravosa, especialmente cuando la aprobación del proyecto urge al Gobierno (55). Lo mismo ocurre cuando la mayoría que sostiene al Gobierno en los Comunes es incierta, por exigua (56), o presenta fisuras y divisiones. Así pues, en estas circunstancias políticamente favorables, los Lores pueden llegar a entorpecer considerablemente la labor legislativa del Gobierno, obligándolo, en ocasiones, a tomar soluciones de compromiso. Sin embargo, los Lores no adoptan esta

---

(54) "*Peers also move amendments; but generally if the Government refuses to accept them they are withdrawn*". Cfr. W. I. JENNINGS, *Parliament*, cit., p. 400.

(55) De este modo, hubo, en los años sesenta, algunas fricciones entre los Lores y los gobiernos laboristas, que desembocaron en algunos proyectos de reforma, tales como el *Parliament* (Núm. 2) *Bill* de 1968 que, paradójicamente, fue derrotado en los Comunes como consecuencia de la unión accidental entre los que no eran partidarios de más cambios en la Cámara de los Lores, y aquellos otros que postulaban su desaparición y temían que una Cámara reformada resultase políticamente más fuerte.

(56) Así sucedió con los gobiernos laboristas de los años setenta, los cuales, no disponían de una clara mayoría en los Comunes. Ello propició algunos enfrentamientos entre los Lores, por un lado, y los Comunes y el Gobierno, por otro, como el que tuvo lugar en 1974-1975, en relación con un proyecto relativo a los sindicatos y a las relaciones de trabajo, o el acaecido en 1976, a propósito de seis proyectos, y de manera especial, del que propugnaba la nacionalización de la industria aeronáutica y naval.

postura de fuerza únicamente con gobiernos laboristas; bien al contrario, con la llegada de los conservadores al poder en 1979, los pares han mantenido, prácticamente desde el inicio, una actitud de recelo y desconfianza. Tanto es así que, uno de los factores que ha contribuido a elevar el prestigio de la Cámara, ha sido su peculiar relación con los gobiernos de la señora THATCHER, ya que en esta etapa los Lores se parapetaron tras "*les deux chevaux de bataille favoris du Sénat de la Ve République que sont la défense des libertés individuelles et la sauvegarde de l'autonomie des collectivités locales*" (57), al punto que rechazaron algunos proyectos presentados por el gobierno de la "dama de hierro" (58).

### 3. A modo de corolario

Los Lores, sagazmente, han ido ocupándose de aquellos ámbitos competenciales paulatinamente abandonados por los Comunes, asumiendo un papel complementario y subordinado respecto de éstos (59), lo que, a su vez, ha permitido, a día de hoy, no sólo su pervivencia, sino, incluso, la defensa de su existencia por los sectores conservadores como necesaria e indefectible por las ventajas que reporta.

En este sentido, puede decirse que "los Lores viven en la actualidad un momento dorado que se basa en que poco a poco han ido renunciando inteligentemente a su *potestas* para ir adquiriendo progresivamente una

---

(57) J. LAPORTE, "Grande-Bretagne. La Chambre des lords", cit., p. 276.

(58) Un suceso de relevancia ha sido la desaprobación por los Lores, el 28 de junio de 1984, de un proyecto de ley que abría el camino a la supresión del consejo de Londres y de seis consejos metropolitanos, controlados por los laboristas, en favor de organismos gubernamentales provisionales y otros consejos locales, en su mayoría, bajo el dominio de los conservadores.

(59) Como ya se dijo anteriormente, *Westminster gravita*, ya desde hace tiempo, sobre los Comunes, de modo que, aunque desde un punto de vista estrictamente jurídico el Parlamento alude a la reunión del Rey con los lores y los comunes ("Rey en Parlamento"), desde una óptica puramente política, Parlamento y Cámara de los Comunes se confunden. Sin embargo, a partir de la Primera Guerra Mundial, ha tenido lugar un desplazamiento del poder del Parlamento hacia el Gabinete y la figura del Primer Ministro, de manera que se puede asegurar que "el Gabinete legisla con el consejo y consentimiento del Parlamento". Cfr. M. GARCÍA-PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, cit., p. 311.

*auctoritas* que viene siendo suficiente para asegurar su supervivencia” (60). De todas formas, sin perjuicio de lo anteriormente expuesto -que, en definitiva, responde a una situación coyuntural, susceptible, por tanto, de cambio o variación- el gran problema de los Lores sigue siendo su nula representatividad, concebida ésta a partir del principio electivo, perdurando así un órgano carente de toda legitimidad democrática en un país de acrisolada tradición democrática. En esta dirección, resulta sumamente ilustrativa la ironía del que en su día fue líder de los liberales, BIRRELL, cuando afirmó que la Cámara de los Lores “no representa a nadie, sino a sí misma, y por consiguiente goza de la plena confianza de sus electores” (61).

---

(60) I. TORRES MURO, “Vida después de la muerte. La Cámara de los Lores británica”, cit., p. 142.

(61) La cita figura en C. J. FRIEDRICH, *Gobierno constitucional y democracia*, vol. II, cit., p. 105.