

TENDENCIAS RECIENTES EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL BRITANICO

Colln Turpin()*

SUMARIO: 1. Observaciones generales – 2. Centralización – 3. ¿Quién gobierna en el Reino Unido? – 4. El sistema electoral – 5. Garantías para los ciudadanos – 6. La Comunidad Europea.

1. OBSERVACIONES GENERALES

No es correcto, estrictamente hablando, referirse a una Constitución "británica", aún menos a una "inglesa"; la entidad constitucional que nos atañe no es Gran Bretaña (esto es, Inglaterra y Gales) o Inglaterra, sino "el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte". Pero no hay necesidad de observar un excesivo purismo acerca de esto: la expresión "Constitución británica" se usa frecuentemente y un brillante trabajo de fines del siglo XIX se tituló *La Constitución británica*.¹

El Reino Unido (de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) puede describirse como "un Estado unitario bajo la Corona".

Esta descripción enfatiza, en primer lugar, que no hay elementos federales en la Constitución del Reino Unido. Toda la soberanía se concentra en el centro, sin participación de gobiernos locales o regionales. Verdaderamente no tenemos en el Reino Unido ninguna estructura regional de gobierno – ningún órgano regional elegido –, aunque algunos departamentos de gobierno central mantienen administraciones o puestos regionales. Las unidades de gobierno local se crean por el Parlamento nacional y pueden ser eliminadas por el Parlamento en cualquier momento.

(*) Professor de Direito Público na Universidade de Cambridge. Artigo publicado na Revista de Estudos Políticos (Nova Época) nº 80.

1 BAGEHOT, Walter. *The English Constitution* (1867), un imperfecto pero vivo e iluminado estudio debido a un político.

Más aún: no hemos tenido experiencia alguna de federalismo en el Reino Unido. Es verdad que durante muchos años (de 1920 a 1972) hubo un Parlamento separado en Belfast que hacía leyes para la provincia de Irlanda del Norte, pero ese Parlamento fue creado y recibía sus poderes del Parlamento del Reino Unido en Westminster (Londres): no tenía ningún poder independiente o parte de soberanía y el Parlamento de Westminster puso fin a su vida en 1972². En la actualidad no existen asambleas legislativas o gobiernos separados para Escocia, Gales o Irlanda del Norte: estos países se rigen por el gobierno y el Parlamento del Reino Unido. Las leyes para Escocia se hacen en Londres, aunque Escocia tenga su propio sistema legal, muy diferente en muchos sentidos del Derecho británico.

Existe un ministro – secretario de Estado – para cada una de estas tres partes del Reino Unido. Aunque estos Ministerios territoriales mantienen cada uno una amplia esfera de responsabilidades para los asuntos de Escocia, Gales o Irlanda del Norte, respectivamente, son miembros del gobierno central del Reino Unido como un todo, asumiendo una política adoptada colectivamente en Londres. Existe una gran insatisfacción con estos acuerdos, especialmente en Escocia y en Irlanda del Norte. En Escocia, por ejemplo, el electorado mayoritariamente no es conservador, y existe un resentimiento al ser gobernados por un gobierno conservador en Londres y un secretario de Estado conservador. Un movimiento de diversos partidos hace campaña en Escocia a favor de un Parlamento escocés, pero no cuenta con el apoyo ni del Partido Conservador ni del Partido Nacionalista Escocés – este último Partido empeñado en la completa independencia para Escocia³ –. Un satisfactorio acuerdo constitucional para Irlanda del Norte se encuentra a la espera de un progreso político que resuelva el amargo conflicto sectario en la provincia.

Ya he dicho que el Reino Unido es un Estado unitario *bajo la Corona*. El concepto de Corona ha sido, verdaderamente, mucho más importante en nuestra Constitución que el concepto de Estado. Apenas hacemos uso de la idea de Estado en nuestro sistema constitucional, de manera que un distinguido autor ha descrito al Reino Unido como una “sociedad sin Estado”⁴. La Corona representa el órgano constitucional permanente, representado por la Reina. La Reina misma (como persona natural) conserva muy pocos poderes que pueda utilizar a su arbitrio;

2 La Ley (act) de Irlanda del Norte (regulación temporal) de 1972 prorrogó el Parlamento de Irlanda del Norte. Fue posteriormente derogado por la Sección 31 (1) de la Ley Constitucional de Irlanda del Norte de 1973: “El Parlamento de Irlanda dejará de existir.”

3 El partido Nacionalista Escocés ganó tres de los 72 escaños escoceses en las elecciones generales de 1992 para la Cámara de los Comunes.

4 Kenneth Dyson. *The Tradition in Western Europe* (1980), p. 19.

normalmente está obligada a actuar bajo el mandato de sus ministros o los ministros mismos actúan en su nombre, de forma que a efectos prácticos la Corona, en la moderna Constitución, significa el gobierno presente. Esto es, el Gobierno ha heredado (o se ha apropiado) los poderes que una vez pertenecieron al Rey o a la Reina en persona. El Reino Unido se ve como una República llevando las insignias de la Monarquía.

El conjunto de los poderes reales – la “prerrogativa real”-, que ahora pertenece al gobierno y puede utilizarla a discreción, sin el consentimiento del Parlamento, incluye poderes tan importantes como la declaración de guerra y de paz, el control de las Fuerzas Armadas, hacer tratados, el derecho de gracia, la ocupación de la propiedad privada en situación de emergencia, la provisión o retirada de pasaportes, así como otras. Esto es, un poder formidable, y el control sobre su uso es limitado⁵.

No sólo es el Reino Unido una “sociedad sin Estado”, hay algunos que van más allá y afirman que es un país sin Constitución, entre ellos un docto licenciado, quien recientemente escribió un artículo titulado “No existe una Constitución británica”⁶. Verdaderamente es una cuestión seria; nuestro gran pensador republicano y revolucionario del siglo XVIII Thomas Paine previno que “un gobierno sin Constitución es un poder sin derecho” – en otras palabras, un gobierno no regido por la ley –. Junto con sólo otros pocos países democráticos (Nueva Zelanda e Israel), el Reino Unido no tiene una Constitución escrita en el sentido de un único documento constitucional de poder. Por añadidura, y como consecuencia de ello, la ley constitucional en el Reino Unido no posee un *status* diferente o jerarquía diferente a otras leyes; está hecho de la misma forma y puede cambiarse de la misma manera; no es una ley superior, sino parte del Derecho del país. Aunque podamos afirmar que el gobierno del Reino Unido se rige mediante leyes, esa ley no es una ley con mayor fuerza o protegida, y el gobierno puede por sí mismo (haciendo uso de una ley ordinaria del Parlamento) cambiar las leyes a las que está ligado.

Es decir, que tenemos una Constitución flexible. En el pasado este hecho se consideraba una virtud de nuestra Constitución, y algunos todavía lo ven así, pero otros lo consideran como una debilidad y cada vez aumenta el apoyo en favor de la introducción de una Constitución escrita. Un cuerpo investigador independiente, el Instituto para la Investigación Política Pública, ha publicado recientemente un borrador, “Constitución para el Reino Unido”, cuyo artículo 1 declara: “Esta Constitución

5 Los tribunales pueden ejercer un grado limitado de control sobre el uso de alguno de los poderes de prerrogativa; véase *Council of Civil Unions v. Minister for the Civil Service* (1985). A.C. 374; *R. v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex. Parte Everett* (1989). Q.B. 811.

6 F.F. Ridley (1988): 41 *Parliamentary Affairs*, 340.

es el único fundamento para el ejercicio del poder ejecutivo, legislativo y judicial en el Reino Unido"⁷. La adopción de tal instrumento verdaderamente supondría una revolución legal en nuestro país, pero en la actualidad no se encuentra en el calendario político.

Una de las consecuencias de la falta de Constitución escrita es que hace posible que los cambios tengan lugar paulatinamente, por grados y sin formalidades, de modo que, a lo largo del tiempo, cada instauración de un cambio apenas se nota, pero después de un período encontramos que algo ha llegado a ser fundamentalmente diferente – el equilibrio constitucional se ha alterado – sin una plena realización o una clara argumentación sobre el cambio progresivo en la estructura del poder en el país. Un caso lo veremos en el próximo apartado.

2. CENTRALIZACIÓN

El Reino Unido ha mantenido un gobierno central fuerte, con una concentración de poderes en los departamentos, encabezados por los ministros, situados en White Hall (Londres). Sin embargo, hemos tenido también un contrapeso en las instituciones del gobierno local, formadas por cuerpos elegidos – gobiernos de condado y de distrito – con amplio margen de poder para la administración de sus áreas locales y recurriendo al electorado local para su puesta en práctica. Esto ha dado un cierto equilibrio a la Constitución. Aunque ha habido un cierto grado de conflicto en las relaciones entre el gobierno central y el local ha sido en general un conflicto saludable, finalizado normalmente mediante el acuerdo y compromiso.

Desde 1979 hemos visto un marcado cambio en la relación entre Gobierno central y local. A partir de ese año los gobiernos conservadores han implantado una política de centralización, reduciendo los poderes y las funciones de las administraciones locales e incrementando la autoridad del centro. Los conservadores llegaron al poder en 1979 resueltos a frenar el gasto de los gobiernos locales, especialmente los de las grandes ciudades, bajo el control del Partido Laborista. En pocos años la legislación parlamentaria había abolido las autoridades de las ciudades mayores, cuyo gasto era más elevado y cuya oposición a la política del gobierno era más pronunciada. El Distrito del Gran Londres (Greater London Council) – la más alta autoridad para todo Londres – y los condados metropolitanos, las autoridades equivalentes para el gran Manchester y otras áreas urbanas densamente pobladas en el norte y en el centro de Inglaterra, se extinguieron por obra de la Ley del Gobierno Local de 1985. Los poderes de estas autoridades se transfirieron a distritos parcialmente electos o a cuerpos nombrados o fueron absorbidos por el gobierno

7 *The Constitution of the United Kingdom*, IPPR, 1991.

central Las autoridades locales elegidas habían perdido también poder en favor de las Corporaciones para el Desarrollo Urbano establecidas por el gobierno para los Docklands de Londres, Merseyde y otras áreas desarrolladas.

Además de estos cambios, una serie de leyes parlamentarias por iniciativa del gobierno – una nueva cada año – habían trasladado particulares poderes y responsabilidades del gobierno local o habían limitado la autonomía local. Esta legislación había afectado al gobierno local de tres formas importantes:

- 1) Controles sobre ingresos y gastos.
- 2) Oferta competitiva.
- 3) Transferencias de funciones y *opting out* (elección alternativa).

Cada una de ellas será tomada en consideración brevemente.

1) *Ingresos y gastos del gobierno local*. El gobierno ha tomado para sí mismo nuevos poderes para limitar y controlar los ingresos por impuestos que podían imponer las Administraciones locales. Anteriormente las autoridades locales podían decidir sus propios niveles de impuestos, así como señalar el coste de los servicios locales; ahora el gobierno central decide cuánto necesita gastar cada autoridad local y el máximo de impuesto local que puede imponerse para conseguir el dinero necesario. El préstamo por parte de las autoridades locales está también firmemente controlado por el gobierno central. El resultado de estas restricciones ha sido una pérdida significativa de independencia financiera por parte del gobierno local y una regresión para la democracia local.

2) *Oferta competitiva*. Esta es una técnica mediante la cual ciertos servicios locales – tales como construcción, limpieza de calles y recogida de basura, servicios profesionales y otros servicios – se habían “privatizado”: el gobierno local, en lugar de prestar él mismo estos servicios, estaba obligado a ofrecer el trabajo a contratantes privados, quienes competían por el trabajo frente a la fuerza laboral del propio ayuntamiento. En este sentido, firmas privadas, a menudo pagando tarifas más bajas, estaban constantemente aumentando el número de prestaciones tomadas al gobierno local.

3) *Transferencias de funciones y “opting out”*. Las autoridades locales conservaban aún la responsabilidad de los servicios más importantes, tales como educación, carreteras, viviendas, planificación ambiental y servicios sociales, pero dentro de estas áreas la reciente legislación había quitado algunas funciones del gobierno local o había abierto el camino para grupos de gente para “salir” (cambiarse) del control de las autoridades locales. Por ejemplo, la *Education Reform Act* de 1988 sepraba de los gobiernos locales la responsabilidad de las politécnicas y otros centros de educación superior.

De nuevo, las escuelas podían elegir “salir” del control de la acción local y ser en su lugar financiadas por el gobierno central, mientras que los inquilinos de viviendas locales se vieron obligados por la *Housing Act* de 1988 a cambiarse a los independientes *Housing Action Trusts*, con cargo a fondos del gobierno central.

El efecto acumulativo de estos cambios ha sido profundo; hay menos espacio que antes para la iniciativa local y las autoridades locales parecen actuando crecientemente como meros agentes de Whitehall. Este ha sido el resultado de una serie de acciones unilaterales del gobierno (poniendo en servicio a sus obedientes seguidores parlamentarios para asegurarse la necesaria legislación) y no ha habido ningún debate constitucional propiamente dicho acerca de la redistribución de poderes que había tenido lugar. Una autoridad en gobierno local nos ha recordado recientemente su importancia en nuestro sistema constitucional:

En un país sin una Constitución escrita el gobierno local tiene un significado añadido, desde el momento en que es el único control legítimo sobre el poder del gobierno central. En un Estado unitario como Gran Bretaña el gobierno local tiene que ser un sustitutivo de las limitaciones sobre el poder central arbitrario, previsto en otros lugares mediante controles y equilibrios del federalismo y de una Constitución escrita. En Gran Bretaña el gobierno local suprime el único modo de diluir el poder gubernamental⁸.

Consideremos a hora dónde se localiza el poder en nuestro altamente centralizado Estado.

3. ¿QUIEN GOBIERNA EN EL REINO UNIDO?

La teoría de nuestra Constitución radica en que tenemos un sistema de gobierno de gabinete, es decir, un gobierno colegiado, con un primer ministro y unos veinte (21 en la actualidad) ministros elegidos por aquél para ser miembros del comité ejecutivo de los ministros “senior”, conocido como Gabinete.

Lo peculiar del Gabinete británico es que no está instituido por ley. Existe fuera de la ley como producto de la convención (costumbre constitucional) y la forma en que opera, sus procedimientos de trabajo, no están tampoco regulados por ley, sino que son también una cuestión de convención y puede cambiarse fácilmente. Esto significa que la naturaleza del gobierno de Gabinete puede diferir de un gobierno a otro y depende en particular del carácter, fines y fuerza política de la persona que sea primer ministro.

8 George W. Jones. *The Crisis in British Central-Local Government Relationships* (1988), 1 Governance, 162 a 167.

En sentido legal estricto el primer ministro no tiene más poder que cualquier otro miembro del Gabinete; verdaderamente la ley no concede poderes especiales al primer ministro. Por convención, sin embargo, el primer ministro tiene grandes poderes. Incluye el poder a elegir al resto de los ministros y decidir qué responsabilidades poseen; el poder de redistribuir responsabilidades y de cesar a los ministros a su voluntad; el control sobre el calendario ministerial; el poder de crear subcomisiones del Gabinete, con la misma autoridad tomar decisiones como el Gabinete mismo y nombrar al presidente y miembros de tales comisiones y determinar sus términos de referencia; el poder para decidir acerca de una disolución del Parlamento; el poder de crear pares⁹, además modificando la composición de la Cámara Alta del Parlamento.

Un primer ministro fuerte puede usar estos poderes de tal modo que domine el Gabinete, adoptando un estilo "presidencial" de gobierno; otros primeros ministros, no necesariamente débiles, preferirán un estilo más consensual, aportando liderazgo pero sin buscar dominio. Fue la señora Thatcher, primer ministro desde 1979 a 1990, quien demostró cuán poderoso puede ser el cargo de primer ministro si su detenedor(a) es incontestado en su partido, tiene firmes y claros objetivos y una voluntad de utilizar su autoridad de la manera más amplia. La señora Thatcher intervino más de lo acostumbrado en los asuntos de otros ministros y de sus departamentos, se mostró intolerante hacia la oposición a su política y tuvo tendencia a alterar la estructura del Gabinete y de sus comisiones al decidir sobre algunas cuestiones en grupos informales de ministros afines. Se dijo con frecuencia durante el mandato Thatcher que el gobierno de Gabinete había cambiado a un gobierno de primer ministro, pero que se interpretaba como un cambio de estilo, de énfasis y de *modus operandi*, sin el acompañamiento de un cambio institucional. En efecto, cuando la señora Thatcher fue demasiado lejos, indisponiéndose con colegas "senior" e insistiendo en políticas – concernientes a impuestos locales y a las relaciones con la Comunidad Económica Europea – que fueron consideradas dañinas por sus compañeros ministros y por los miembros conservadores del Parlamento, su posición se hizo insostenible y un corio desafío a su liderazgo condujo a su dimisión. Ocupó el puesto un nuevo primer ministro conservador en quien podría confiarse para remediar las divisiones en el partido y reinstaurar las convenciones del gobierno de Gabinete y de toma de decisiones colectiva. Quizá podemos ver esto como un medio para la recuperación de la Constitución británica y una demostración de que aquellos que alteraran sus convenciones pagarían su precio.

9 Los títulos se confieren por la Reina, de acuerdo con las propuestas del primer ministro.

Tanto como un sistema de gobierno de gabinete, el nuestro es un sistema de gobierno parlamentario, en el cual el gobierno es responsable ante la Cámara de los Comunes electa. Como todo, esto es la teoría constitucional, pero en la práctica el gobierno, normalmente seguro de un apoyo mayoritario en la Cámara de los Comunes, obtiene ventaja y es capaz, la mayor parte del tiempo, de ejercer un control firme sobre la Cámara elegida. Los parlamentarios y otros añoraban una Edad de Oro – que se pensaba existió en el siglo XIX –, en la que el Parlamento “controlaba” al gobierno, ejerciendo un poder real sobre el ejecutivo, y los reformadores parlamentarios esperaban recuperar parte de ese poder. Habían puesto parte de su esperanza en las comisiones de la Cámara de los Comunes, especialmente las comisiones creadas por primera vez en 1979 para investigar o vigilar los departamentos del gobierno central. Hay ahora 16 de estas comisiones “vinculadas departamentalmente”, cada una de ellas teniendo como misión la “vigilancia” de uno o más departamentos ministeriales, ejerciendo un control en las operaciones de estos departamentos a través de preguntas a ministros y funcionarios, solicitando documentación oficial y tomando nota de personas o instituciones fuera del gobierno que se vean afectadas por las políticas ministeriales. Estas comisiones realizan un trabajo útil y han fortalecido la supervisión parlamentaria sobre el ejecutivo. Ministros y funcionarios están obligados a explicar y a defender la política gubernamental ante un interrogatorio cercano por parte de las comisiones, y de esta forma sale a la luz mucha información que de otra forma hubiera resultado inaccesible. Por otro lado, las comisiones no tienen poder más allá de informar de sus hallazgos y hacer recomendaciones al Parlamento: éstas pueden debatirse en la Cámara de los Comunes, pero allí el gobierno puede apelar a su mayoría, para ahogar las propuestas que no apruebe. Las comisiones no disfrutaban de la autoridad independiente que poseen las comisiones del Congreso de los Estados Unidos, derivada del principio de la separación de poderes, que es ajena a la Constitución británica.

4. EL SISTEMA ELECTORAL

Un hecho de nuestra Constitución que ha sido puesto en entredicho en años recientes es el sistema utilizado para la elección de los miembros del Parlamento de Westminster y también – al menos por un tiempo – de representantes del Reino Unido en el Parlamento Europeo. Esto es el sistema “mayoritario” de elección, generalmente conocido en el Reino Unido como el sistema de “el primero ocupa el puesto”. De acuerdo con este sistema de voto los miembros de la Cámara de los Comunes se reclutan en circunscripciones unipersonales y en cada circunscripción el candidato que obtiene mayor número de votos que el resto – incluso aunque no consiga una mayoría de los votos emitidos – es elegido. Por

ejemplo, en las elecciones generales de abril de 1992, en la circunscripción parlamentaria de Coventry South East las votaciones fueron de la siguiente manera:

	Votos	Porcentaje
J. Cunningham (laborista)	11.902	32,58
M. Hyams (conservador)	10.591	28,99
D. Nellist (laborista independiente)	10.551	28,88
Otros	3.491	9,55

Resultó elegido el candidato laborista: fue "el primero ocupa el puesto", aunque había obtenido menos de un tercio de los votos emitidos. Los votos dados a otros candidatos no sirven para nada. Mirando al conjunto de las elecciones como un todo, este es el resultado (en una Cámara de los Comunes de 651 escaños):

Los conservadores obtuvieron 14 millones de votos (41,93 por 100), lo que supone 336 escaños (52 por 100).

Los laboristas obtuvieron 11,5 millones de votos (34,39 por 100), los que les dieron 271 escaños (42 por 100).

Los liberales demócratas obtuvieron seis millones de votos (17,85 por 100), lo que les supuso 20 escaños (3 por 100).

Puede observarse que el sistema penaliza severamente a un partido minoritario (como el liberaldemócrata) a menos que su apoyo esté concentrado en determinadas áreas. Un partido puede ganar una elección bajo este sistema con menos del 40 por 100 del total de votos (como en las dos elecciones generales de 1974). Estas distorsiones del sistema habían propiciado una campaña para introducir el sistema de representación proporcional, que está tomando fuerza, pero el sistema existente tiene muchos defensores. El mérito que se le estima es que normalmente produce un gobierno de partido único fuerte en lugar de gobiernos de coalición: los votantes tienen presente una clara opción entre una serie de políticas de partido y otras, más que una política elaborada en la vaporosa cocina del regateo y el compromiso tras las elecciones.

5. GARANTIAS PARA LOS CIUDADANOS

Volvamos ahora sobre la cuestión fundamental de si la Constitución del Reino Unido proporciona efectivas garantías para el ciudadano o, en otras palabras, efectiva protección para las libertades individuales.

El ciudadano británico no disfruta del beneficio de derechos y libertades constitucionalmente garantizados. Sin embargo, el ciudadano puede acudir a los tribunales en demanda de protección contra medidas ilegales, arbitrarias o abusivas de poder por parte de autoridades públicas, y los tribunales poseen un arma poderosa el arma de la revisión judicial – para usarla contra el gobierno cuando actúa opresiva o injustamente. En los procedimientos de revisión judicial los tribunales pueden anular la decisión de la autoridad pública o pueden ordenar que no se ejecute un acto contra un ciudadano si la autoridad está actuando en contra de ciertos principios desarrollados por los propios tribunales. Entre estos principios de revisión judicial – puede decirse de buena y justa administración – la base está en que una autoridad pública puede actuar dentro de los límites de sus poderes. Otros son que no puede actuar irracionalmente (o dolosamente), ha de tener en cuenta todas las circunstancias relevantes y desechar las irrelevantes y no puede actuar injustamente; por ejemplo, no dar al ciudadano la oportunidad de “ser oído” (*make his case*) – presentar hechos y argumentos – antes de actuarse en contra de sus intereses.

Usando estos principios los tribunales pueden ejercer un mayor control sobre las acciones del gobierno, pero hay ciertos límites a los que pueden verse sometidos.

Primero si un tribunal está persuadido de que el gobierno ha actuado en interés de la seguridad nacional – por la seguridad del Estado –, entonces no interferirá. Los tribunales aceptan que la seguridad nacional requerida es una cuestión del exclusivo juicio del gobierno y no es cuestionable por los jueces. Sin duda existe un difícil equilibrio entre las necesidades de la seguridad nacional y los derechos individuales, pero los tribunales no pueden abdicar sus responsabilidades en la materia.

Segundo, cuando se conceden nuevos poderes al gobierno mediante ley (**Action of Parliament**). A menudo se conceden en términos amplios, permitiendo al ministro llevar a cabo cualquier acto que considere necesario para la realización de los supuestos normativos. Incluso tan generosa comprensión del poder no excluye la revisión judicial – los tribunales pueden además advertir al ministro que está actuando en contra de la política y finalidad de la ley –, pero en general el fin del control judicial es mucho más reducido en este caso.

Tercero, en algunas leyes se afirma expresamente que no puede haber intervención de los tribunales. Un ejemplo es la Ley de Interceptación de las Comunicaciones de 1985, relacionada con la intervención de teléfonos y la apertura del correo por la autoridad de un Ministerio, que no permitía ningún control de las acciones ministeriales por parte de los tribunales ordinarios, aunque se confería un grado muy limitado de control a un tribunal especial previsto en la ley.

Sometido a estas limitaciones hacia el poder judicial, los tribunales son capaces, en general de garantizar que los poderes públicos actúan de acuerdo con la ley y dentro de los límites de su competencia. Lo que no pueden hacer es examinar o cuestionar las previsiones de una ley parlamentaria con referencia a una ley constitucional superior o los principios superiores de justicia o libertad. Aparte del Derecho de la Comunidad Europea, la ley parlamentaria es la forma jerárquicamente superior del Derecho en el Reino Unido. El Parlamento, por lo que se refiere a nuestros asuntos internos – donde no existe ningún elemento europeo – puede hacer algo, y al ser efectivamente controlado por el gobierno del momento, pasará (casi siempre) las leyes que el gobierno desee. De tal forma que la supremacía del Parlamento está a disposición del ejecutivo. En los últimos años esto ha molestado a mucha gente y existe ahora una campaña, con seguidores en todos los grandes partidos, para la introducción de una “Declaración de derechos” en el Reino Unido¹⁰. En la forma más extrema de esta propuesta, la nueva ley de derechos fundamentales debía “protegerse” de forma que no pudiera modificarse por una ley ordinaria del Parlamento. Tal instrumento es, sin embargo, difícil de arbitrar en nuestro esquema constitucional actual. No sólo va en contra de nuestra tradición jurídica – de forma que hay más oposición a la propuesta –, sino que la idea de protección entra en conflicto con nuestra doctrina fundamental de la supremacía del Parlamento. Ciertamente el Parlamento puede darnos una declaración de derechos, pero no puede haber nada que impida que el Parlamento la retome de nuevo, o la modifique o apruebe una ley que diga “Esta ley tendrá efecto a pesar de las previsiones de la declaración de derechos”. El debate continúa, pero existen pocas posibilidades de que la declaración de derechos se introduzca en el próximo futuro.

6. LA COMUNIDAD EUROPEA

Llegamos ahora a la pertenencia británica a la Comunidad Europea y el impacto del Derecho comunitario sobre la supremacía o la “soberanía” del Parlamento. Cuando el Reino Unido se unió a la Comunidad Europea en 1972 mediante el Tratado de Adhesión, esta norma no tuvo un efecto inmediato en nuestro Derecho. La aprobación de un Tratado, que es un acto de la Corona, de acuerdo con nuestros principios constitucionales no tiene ningún efecto legal en el Reino Unido, sus efectos se producen exclusivamente en el terreno internacional. Es sólo cuando el Parlamento efectúa una ley para implantar el tratado cuando se producen los efectos

10 Ya tenemos una declaración de derechos (*Bill of Rights*) – 1689 –, pero esta antigua ley no protege las libertades que están en peligro últimamente y sus previsiones no son inmunes a la revocación.

para nuestro Derecho. Esto sucedió en relación con el Tratado de Adhesión, al aprobar el Parlamento la "Ley de las Comunidades Europeas" de 1972. La fuerza y efectos plenos del Derecho comunitario en el Reino Unido dependen o se vinculan a la ley parlamentaria, de forma que si el Parlamento puede rechazar la Ley de las Comunidades Europeas, el Derecho comunitario puede cesar de aplicarse en nuestro país.

Actualmente, desde luego, es un principio básico del Derecho comunitario que este Derecho posee la primacía o una posición superior en relación con el Derecho interno; de acuerdo con ello, si existe un conflicto entre Derecho comunitario y Derecho interno, debe prevalecer el Derecho comunitario¹¹. Encontramos esta norma de la primacía del Derecho comunitario adoptada como parte del Derecho del Reino Unido en la Ley de las Comunidades Europeas de 1972: la sección 2 (4) de la ley prevé que cualquier norma (incluida cualquier ley parlamentaria) aprobada en el Reino Unido tendrá efecto "sometido al" Derecho comunitario en vigor en este país. Es decir, el Derecho comunitario se superpone a las leyes de nuestro Parlamento porque una ley del Parlamento – la Ley de las Comunidades Europeas – establece que así ha de ser. Nuestros tribunales actúan de acuerdo con la sección 2 (4) y han dado primacía al Derecho comunitario, recientemente en el caso *Factortame*, en el cual nuestro más alto tribunal, la Cámara de los Comunes, efectuó una orden contra un ministro (el secretario de Estado para el Transporte) diciendo que no podía aplicar ciertas previsiones de una ley del Parlamento (la Ley de la Marina Mercante de 1988) porque esas previsiones estaban en conflicto con principios del Derecho comunitario incluidos en el Tratado de Roma.

Esta decisión de la Cámara de los Comunes ha llevado a alguna gente a decir que la soberanía del Parlamento británico había acabado. Sería más correcto a la hora de decir esto, en relación con el Derecho comunitario y dentro de su esfera de aplicación, que la soberanía parlamentaria está en suspenso. El Parlamento ha dejado en suspenso por sí mismo su soberanía al conceder la primacía al Derecho comunitario y el Parlamento podría reasumir su soberanía modificando la Ley de las Comunidades Europeas. Este es el punto de vista adoptado por los jueces ingleses. Por ejemplo, L. J. Lawton ha dicho:

El reconocimiento por parte del Parlamento del Derecho comunitario europeo... mediante una aprobación (de la Ley de las Comunidades Europeas) puede ser revocada por otra¹².

11 Assunto 6/64, *Costa v. ENEL*. El principio de la primacía del Derecho comunitario ha sido reafirmado a menudo por el Tribunal de Justicia de las Comunidades y ha sido admitido por los tribunales de los Estados miembros.

12 *R. v. Secretary of State for Transport, ex. Parte Factortame* (nº 2) (1991), 1 A.C. 603 (CJEU and HL).

Este punto ha sido desarrollado de manera más completa por lord Denning en el mismo caso:

Si llegara el tiempo en que nuestro Parlamento deliberadamente aprobara una ley con la intención de rechazar el Tratado (de Roma) o alguna medida incluida en él, o intencionalmente de actuar inconsistentemente en su contra y lo dijera así en términos expresos; entonces pensaría que era un deber de los tribunales el hacer un seguimiento de las prerrogativas de nuestro Parlamento¹³.

Ahora, desde luego, mientras el Reino Unido siga como miembro de la Comunidad Europea, difícilmente resulta concebible que el Parlamento deliberadamente apruebe una ley en contradicción con las previsiones del Tratado de Roma, de modo que la soberanía del Parlamento en relación con el Derecho comunitario es ahora más una cuestión teórica que una posibilidad práctica. Como otros Estados miembros tenemos, en realidad, hipotecada nuestra soberanía en materias que se incluyen en la competencia de las instituciones comunitarias. En el resto de las materias la soberanía del Reino Unido permanece sin empañar.

13 Macarthy v. Smith (1979), 3. All E. R. 325.