

CAPÍTULO IV EL EJECUTIVO

- 4.1. Composición
- 4.2. La Corona (acceso, abdicación, regencia, prerrogativa real, el consejo privado, significado de la monarquía)
- 4.3. El gabinete
- 4.4. El primer ministro (nombramiento y facultades)
- 4.5. La administración (los departamentos, servicio civil)
- 4.6. Parlamento y gobierno (elecciones y gobierno, voto de desconfianza y disolución del Parlamento)

CAPÍTULO IV

EL EJECUTIVO

4.1. *Composición*

El ejecutivo del Reino Unido está depositado en la Corona. Representa ésta tanto la jefatura del Estado como el conjunto de las facultades gubernativas. Aunque el gobierno se conduce en su nombre y representación, en realidad es ejercitado por el Gabinete emanado del Parlamento.

4.2. *La Corona*

4.2.1. *Acceso*: Cuando el monarca muere, el acceso al trono de su sucesor es inmediato, regla que se expresa a menudo con la frase “el rey nunca muere”. Teóricamente, la expresión significa la permanencia de la institución Corona.

Las reglas de acceso a la Corona descansan en dos principios: el de la primogenitura y el de la preferencia a los varones sobre las mujeres. Las actuales reglas de sucesión tienen su origen en tres instrumentos legislativos: El Acta de Establecimiento de 1791, el Acta de Declaración de Acceso de 1910 y el Estatuto de Westminster de 1931. Si el monarca muere le sucede su hijo mayor y de no haberlo, su hija mayor; de no haberlos, la sucesión recae en el hijo o hija segundos y si no los hay en el hijo o hija de cualquiera de ellos y así sucesivamente, prefiriéndose siempre a los mayores sobre los menores y a los varones sobre las mujeres. Si de acuerdo con las reglas establecidas no se encontrase heredero, la sucesión sería determinada por el Parlamento. No puede llegar al trono un católico romano, ni aquel cuyo consorte profese dicha religión. Al ser coronado, el rey jura mantener la religión católica reformada, de cuya Iglesia es el supremo jefe.

El hijo mayor del rey es duque de Cornwall. Más tarde es investido como príncipe de Gales y conde de Chester.

Careciendo la reina Ana de herederos, el Acta de Establecimiento dispuso, en 1701, que la Corona recayera en la princesa Sofía, nieta de Jacobo I y viuda del príncipe elector de Hannover, uno de los pequeños Estados alemanes. Por tal razón, el monarca de la Gran Bretaña era al mismo tiempo gobernador de Hannover, hasta 1837 en que llegó Victoria a la Corona del Reino Unido y, de acuerdo con las leyes fundamentales del principado alemán, su gobierno no pudo recaer en una mujer. Sofía de Hannover nunca llegó a reinar, pues murió antes que Ana, pero su hijo heredó el trono en 1714 con el nombre de Jorge I. Todos los monarcas de Gran Bretaña provienen en línea directa de Sofía. Victoria contrajo matrimonio con el príncipe alemán Alberto de Saxe Coburg-Gotha. En 1917, en plena Primera Guerra Mundial, el antigermanismo provocó el cambio de nombre de la casa reinante a Windsor. En 1931, el Estatuto de Westminster declaró que siendo la Corona el símbolo de la libre asociación de los miembros de la Comunidad Británica de Naciones, todo cambio de dinastía requería el consentimiento de los parlamentos de los “dominios”. La reina detenta actualmente los siguientes títulos: “Isabel II, por Gracia de Dios, Reina del Reino Unido de la Gran Bretaña y de Irlanda del Norte y de otros reinos y territorios, Cabeza de la Comunidad Británica de Naciones (*British Commonwealth of Nations*) y Defensora de la Fe.” Cada Estado independiente de la Comunidad da a la reina un título particular, en reconocimiento de su relación especial con ella.

4.2.2. *Abdicación*: El rey tiene derecho a abdicar la Corona. Se han dado casos de abdicación forzada por las circunstancias en todos los tiempos: Eduardo II (1327), Ricardo II (1399) y Jacobo II (1688), este último por haberlo así declarado el Parlamento.

El caso más relevante en la historia constitucional británica fue la abdicación que hizo para sí y sus descendientes el rey Eduardo VIII, voluntariamente y con el exclusivo propósito de poder contraer un matrimonio que el gobierno juzgaba inconveniente. Desde el Acta de Matrimonios Reales de 1772 se había establecido la libertad de contraer matrimonio para la familia real, siempre y cuando aquél se realizase un año después de notificado al Consejo Privado y a condición que el Parlamento no se opusiese expresamente. Opuesto el Parlamento, expidió el Acta de Declaración de Abdi-

cación de Su Majestad, en 1936, declarando válido de pleno derecho el Instrumento de Abdicación firmado por el monarca; como consecuencia, se declaró vacante la Corona y se reservó el derecho del heredero correspondiente a ella. Fue, así, proclamado rey Jorge VI; y Eduardo, duque de Windsor, pudo contraer el ansiado matrimonio.

4.2.3. *Regencia*: Se denomina regencia aquella situación en la cual la Corona queda depositada temporalmente no en el rey sino en otra persona, debido a la minoría de edad (menor de 18 años), incapacidad o ausencia temporal de aquél. Esta situación está reglamentada por las Actas de Regencia de 1937 y 1953.

Puede ser “regente” la persona mayor de edad, a quien correspondería el trono en caso de muerte del menor o del incapacitado, siempre y cuando sea súbdito británico, resida en Reino Unido y no esté impedido por razones religiosas. El Acta de Regencia de 1953 estableció reglas especiales aplicables a la actual familia real: El duque de Edimburgo, príncipe consorte, sería regente si un hijo de la reina Isabel y del propio duque heredara el trono durante su minoría de edad o si la reina sufriera incapacidad.

La regencia es automática en el caso de la minoría de edad. En caso de incapacidad, se requiere una declaración previa hecha ante el Consejo Privado por el consorte del monarca, el lord canciller, el *speaker*, el lord de Justicia Mayor y el *Master of the Rolls* o, por lo menos, por tres de ellos. La declaración debe comunicarse a los otros gobiernos de la comunidad. Un procedimiento similar se sigue en el caso de que haya cesado la incapacidad.

El “regente” puede ejercitar todas las facultades reales, pero no puede sancionar un proyecto de ley que cambie el orden de sucesión a la Corona ni el estatuto de la religión anglicana.

En el caso de enfermedad, que no resulte en incapacidad total, o en caso de que el monarca se ausente del reino, puede nombrar, por medio de cartas patente, uno o varios consejeros de Estado para ejercitar funciones específicas. Pueden ser consejeros de Estado el consorte o las cuatro personas que sigan al rey en la línea de sucesión, con excepción de aquéllas que no reúnan los requisitos para ser regente o que estén ausentes o pretendan ausentarse del Reino Unido durante el periodo de la delegación.

4.2.4. *Prerrogativa real (facultades de la Corona)*: El conjunto de las facultades reales constituye la llamada prerrogativa.

El *common law* distinguía tradicionalmente dos tipos de prerrogativa: la ordinaria, o sea el conjunto de facultades que sólo podían ejercitarse a través de otros órganos y con determinados procedimientos; así, el rey goza de la facultad legislativa, pero sólo puede ejercitarla a través del Parlamento, en colaboración con las dos cámaras, y goza también de la facultad jurisdiccional, pero sólo puede hacer uso de la misma a través de los tribunales. La extraordinaria, por el contrario, es aquel conjunto de facultades que el monarca puede ejercitar discrecionalmente.

Así, Dicey define la prerrogativa real como “el residuo de la autoridad discrecional o arbitraria que en un momento dado es legalmente puesta en manos de la Corona”.¹¹ Es en este último sentido que entiende la prerrogativa el derecho constitucional británico contemporáneo.

Dos principios gobiernan el ejercicio de la prerrogativa real: Está sujeta a derecho y consecuentemente a la supremacía parlamentaria, que puede reducirla, y sólo puede ejercitarla el monarca bajo el consejo de “los miembros de un gobierno responsable”. En realidad, las decisiones son tomadas por el Gabinete y el primer ministro.

Una agrupación convencional de las diversas facultades que constituyen la prerrogativa real, mezclando los criterios del tipo de función estatal y de la materia a que se refieren, resultaría en lo siguiente:

— En el ámbito ejecutivo: Nombramiento y remoción de ministros, funcionarios gubernamentales, oficiales de las fuerzas armadas y jueces; mando de las fuerzas armadas y uso de éstas como lo estime necesario en caso de guerra o trastorno interior; gobierno de la metrópoli, de las colonias británicas y de otras dependencias; defensa del territorio del reino en caso de peligro interno o externo y petición y obtención del Parlamento de los recursos necesarios para llevar a cabo el gobierno. Como “fuente de honores”, la Corona crea los *pares* del reino.

— En el ámbito legislativo: Sanción de los proyectos de ley del Parlamento y, respecto al funcionamiento mismo de la asamblea legislativa, las facultades de reunión, disolución y prórroga.

— En el ámbito judicial, la Corona es considerada “fuente de justicia” lo que se consigna en la expresión “la Reina en los Tri-

¹¹ Phillips, O. Hood, *op. cit.*, p. 241.

bunales". Toda jurisdicción emana de ella, los procedimientos judiciales se siguen en su nombre y los jueces provienen de nombramiento real. Sin embargo, la Corona no puede interferir en la administración de la justicia y, de hecho la independencia del órgano judicial respecto de los demás se encuentra asegurada. Es también la depositaria de la acción penal; puede abstenerse de continuar un procedimiento criminal y conceder indultos.

— En el ámbito eclesiástico, el Acta de Supremacía de 1558 habla de la reina como "supremo gobernador". Como tal, es la cabeza de la Iglesia anglicana y tiene la facultad de nombrar a los arzobispos y obispos del reino.

— En el ámbito de las relaciones exteriores realiza los "actos de Estado", entendiéndose por tales aquellos que se refieren a Estados o súbditos extranjeros. En el primer caso, se consideran las declaraciones de guerra y paz, la firma de tratados, la anexión y cesión de territorio, el envío y recepción de representantes diplomáticos y el reconocimiento de Estados y gobiernos extranjeros.

Por lo que a los tratados se refiere, conviene hacer una aclaración: Siendo actos de Estado, los tratados no requieren sanción del Parlamento; sin embargo, ha sido práctica, desde 1924, presentarlos ante los *comunes* y dejarlos ahí veintiún días antes de que el monarca los firme. Hay, sin embargo, casos en que la aprobación parlamentaria es forzosa: Cuando el tratado se ha sujetado expresamente a tal requisito, cuando sus términos afectan derechos de súbditos británicos y cuando implican cambios en la legislación.

4.2.5. *El Consejo Privado*: Íntimamente ligado a la Corona y a sus facultades está el Consejo Privado, compuesto por miembros designados por la reina mediante cartas patente. Está presidido por un lord presidente del Consejo y por costumbre constitucional forman parte de él todos los ministros del Gabinete, los dos arzobispos, algunos estadistas de la Comunidad Británica, embajadores de la Gran Bretaña, el *speaker* de la Cámara de los Comunes, los *lores* de Apelación Ordinaria, el lord Justicia Mayor, el *Master of the Rolls*, el presidente de la División de Sucesiones, Divorcios y Almirantazgo de la Suprema Corte de Justicia y los *lores* Justicia de Apelación. Se incluyen además personalidades destacadas en profesiones, ciencias y artes. Todos los miembros del Consejo Privado deben ser súbditos británicos y los nombramientos que no son *ex officio* se hacen por consejo del primer ministro.

Las facultades del Consejo Privado son principalmente de dos tipos: legislativas y judiciales.

La reina realiza actos legislativos denominados “proclamaciones” y “órdenes en Consejo”, teóricamente asesorada por su Consejo Privado, pero en realidad tales actos son determinados por el Gabinete. Algunos de ellos se refieren al Parlamento (convocatoria, prórroga y disolución), pero en su mayor parte son la forma para instrumentar la “delegación legislativa” que ya se trató en páginas anteriores.

En tiempos pasados, el Consejo Privado desarrolló una amplia actividad judicial; de ella sólo resta, hoy en día, la jurisdicción de apelación suprema de los Dominios de Ultramar, así como de las Cortes Eclesiásticas y de Almirantazgo.

4.2.6. *Significado de la monarquía:* La monarquía británica como jefatura de Estado tiene un extenso papel ceremonial, pero no ejerce prácticamente funciones de gobierno. Sin embargo, su función dentro de la vida cotidiana del Reino Unido es relevante. Goza de un gran prestigio social en un Estado donde la tradición está profundamente arraigada. Así, la conducta de la familia real es una especie de modelo a seguir y las actividades reales son acogidas con todo respeto.

Es el monarca el vínculo orgánico que une a todos los miembros del *Commonwealth*. Siendo éste una libre asociación de Estados, sin fórmulas jurídicas que establezcan una estructura formal, la reina aparece como el factor común de unidad; el reconocimiento de la monarquía, junto con el juramento de fidelidad a la misma, son la fórmula efectiva para dar a vínculos de hecho el valor de verdaderas reglas de derecho.

Indudablemente la monarquía, con su ropaje ceremonial y su mística, es un símbolo de unidad nacional. Representa no sólo el conjunto del Estado británico sino también su permanencia a través de los azares de la historia y del paso transitorio de los gobiernos. En este sentido, su valor político social es incommensurable.

4.3 *El Gabinete*

4.3.1. *El gobierno, ministros y Gabinete:* Se designa con el nombre genérico “gobierno” al conjunto de ministros, incluyendo al primer ministro y a los integrantes del Gabinete.

Son ministros aquellos miembros de cualquiera de las dos cámaras del Parlamento, designados por la Corona (bajo el consejo del primer ministro) para ejercitar en su nombre y representación la gestión de los diversos ramos de la administración. Los ministros se designan como tales y algunos como "secretarios de Estado". Otros tienen denominaciones de rancia tradición: presidente del Consejo de Comercio, director general de Correos (*Postmaster General*), canciller de la Real Hacienda (*Chancellor of the Exchequer*), procurador general (*Attorney General*), abogado general (*Solicitor General*), lord canciller, etcétera.

No todos los ministros forman parte del Gabinete, sólo quienes han sido invitados especialmente para ello por el primer ministro. No hay reglas sobre el particular, pero tanto la costumbre constitucional como la naturaleza misma del Gabinete han impuesto como miembros indispensables al lord canciller, al canciller de la Real Hacienda, los secretarios de Estado del Interior y de Asuntos Extranjeros y los ministros de Trabajo, Agricultura, Comercio, Vivienda y Gobierno Municipal. Frecuentemente, se incluyen miembros con muy reducidas tareas ministeriales, como el lord del Consejo Privado y el lord del Sello Privado, asignándoseles tareas de coordinación política y administrativa.

La facultad del primer ministro para integrar el Gabinete se ejerce ponderando una serie de factores: la importancia de la tarea que se desempeña en el departamento respectivo, la influencia que los miembros tengan en el partido y por consiguiente en la Cámara de los Comunes, su habilidad parlamentaria, sobre todo en lo que hace el debate, y, en general, el prestigio y la imagen nacional que cada uno de ellos pueda proyectar.

Los ministros que no forman parte del Gabinete pueden ser invitados ocasionalmente a sus reuniones, cuando se trata algún asunto concerniente a su ramo o se necesitan sus puntos de vista sobre determinados problemas.

La costumbre constitucional requiere que los ministros pertenezcan a una de las dos cámaras del Parlamento. El Acta de Descalificación de la Cámara de los Comunes de 1957 establece un límite de miembros del ministerio que pueden pertenecer a dicha cámara. El resto proviene de los *lores*. Están obligados, en todo caso, a ser miembros de los *comunes* el primer ministro, por las razones que se comentan más adelante, y el canciller de la Real Hacienda, por ser la facultad financiera exclusiva de la cámara baja.

4.3.2. *Facultades del Gabinete*: Se han definido como principales tareas del Gabinete las siguientes: a) La determinación final de la política que habrá de ser sometida al Parlamento; b) el supremo control del ejecutivo nacional de acuerdo con la política prescrita por el Parlamento, y c) la continua *coordinación* y delimitación de las competencias entre los diversos departamentos de Estado.¹²

Las dos primeras facultades hacen del Gabinete el órgano máximo de *decisión* política. Hasta qué punto lo sea en su conjunto y hasta dónde tal facultad la ejercita el primer ministro, es difícil de decir y depende tanto de las circunstancias políticas del momento como de las personalidades involucradas.

La tercera tarea señalada al Gabinete, coordinar las actividades departamentales, se refiere a uno de los problemas más graves de la administración británica, aunque bien puede considerársele un carácter universal. Para realizar tal coordinación se han ofrecido dos soluciones: el nombramiento de *overlords* y la formación de “comités de gabinete”.

El *overlord* data de un audaz experimento realizado por el primer ministro Winston Churchill, en su gobierno de 1951-55. Consiste en la creación de un cargo formal sin responsabilidades departamentales, que cumple sólo con las funciones de coordinación entre los departamentos administrativos que le sean asignados y la formulación de las políticas respectivas. El sistema presentó serias fallas, siendo la principal las divergencias de criterio respecto a la viabilidad de determinadas políticas entre el coordinador y los ministros que estaban al frente de los departamentos, a tal grado que fue imposible exigir la responsabilidad política en un momento determinado.

Ante tal fracaso, se ha recurrido al menos ambicioso, pero más efectivo, sistema de comités formados dentro del mismo Gabinete, cuando un problema afecta a más de un departamento. Tienen su origen los comités en la experiencia que el gobierno adquirió durante las dos guerras mundiales, en que se integraron “comités de guerra” presididos por el primer ministro y compuestos por los ministros más involucrados en tareas concernientes al esfuerzo bélico.

Los comités se forman hoy día con los ministros interesados y se crean *ad-hoc* para coordinar determinadas tareas, aun cuando hay

¹² Informe del Comité sobre Mecanismo Gubernamental, presidido por Lord Haldane, 1918.

ya algunos de carácter permanente como el Comité de Defensa, el de Asuntos Internos y el de Legislación. Es común que se llame también como miembros de los comités a técnicos expertos, cuando la complejidad de los problemas a tratarse así lo requiera. Los comités presentan al Gabinete informes escritos que contienen sus conclusiones y los puntos de desacuerdo de sus miembros. Conserva el Gabinete, desde luego, la facultad de decisión final.

4.3.3. *Responsabilidad ministerial*: Cada ministro responde individualmente de sus políticas, de su conducta oficial y de la administración de su departamento frente al Parlamento. Esta responsabilidad casi no se llega a exigir ya que un ministro “en entredicho” generalmente renuncia o es removido.

El Gabinete responde en conjunto por la política general y particular de sus miembros, responsabilidad que alcanza incluso a ministros que no forman parte de él. Lord Melbourne expresó en el siglo pasado el principio básico de la solidaridad del Gabinete diciendo: “No importa lo que digamos, con tal de que digamos todos lo mismo.”

La sanción de la responsabilidad colectiva es la renuncia del gobierno en el caso de que se vote una “moción de desconfianza”. Este punto se sigue discutiendo más adelante.

4.3.4. *Funcionamiento y secretariado*: El Gabinete toma sus acuerdos conjuntamente, pero no hay votaciones formales. Sus reuniones se llevan a cabo en la residencia del primer ministro y la agenda es elaborada por éste.

El Gabinete cuenta con un secretario y con un cuerpo de funcionarios dependientes de éste. Por tradición, el secretario es un *par* del reino. El secretario prepara las agendas y los documentos necesarios para las reuniones tanto del Gabinete como de los comités, toma las minutas necesarias durante las reuniones e informa a los ministros que no forman parte del Gabinete de las decisiones políticas ahí tomadas.

4.4. *El primer ministro*

4.4.1. *Nombramiento*: El cargo de primer ministro y las normas relativas a su nombramiento y funciones son de derecho consuetudinario, aun cuando recientemente se han reconocido ya en varios instrumentos de derecho escrito.

El nombramiento del primer ministro lo lleva a cabo la Corona, e invariablemente debe recaer en la persona del líder del partido que obtenga la mayoría absoluta (mitad más uno) de los votos en la Cámara de los Comunes, o en su defecto en el líder reconocido de la combinación de partidos que sean capaces de obtener tal mayoría.

En caso de que no haya mayoría absoluta, el nombramiento recae en el líder del partido con el mayor número de votos, como ocurrió con Baldwin (1923), Mac Donald (1924) y Wilson (primera elección de 1974). La situación de los gobiernos resultantes es precaria y generalmente se resuelve por un voto de desconfianza en su contra (ver cuadro I).

Es posible, en determinadas circunstancias, que la Corona no esté constreñida por reglas estrictas en lo que hace al nombramiento de primer ministro, y goce, por el contrario, de cierto margen de acción. En el pasado se dio el caso, cuando el Partido Liberal tenía mayor significativo electoral. Así, en 1931, la depresión económica provocó la crisis interna del gobierno laborista de Ramsay Mac Donald; Jorge V consultó a los líderes conservador y liberal y decidió nombrar al propio Mac Donald primer ministro, al frente de un gobierno de coalición llamado nacional.

En 1940 se presentó un caso especial. Neville Chamberlain, primer ministro conservador, renunció por haber perdido la confianza de su partido y por negarse los demás a integrar un gobierno por él dirigido. La guerra requería la constitución de un frente común interno y, por tanto, el cese de las divisiones partidistas. Para lograrlo era necesario formar un gobierno de coalición. Ahora bien, las alternativas para primer ministro eran lord Halifax y Winston Churchill. El rey Jorge VI se decidió por Churchill, en virtud de que los laboristas le manifestaron tal preferencia y de que Halifax, *par* del reino, no era miembro de la Cámara de los Comunes.

En los casos de muerte o renuncia del primer ministro había venido quedando un amplio margen para que el monarca nombrara al sucesor. En 1923, el primer ministro conservador Bonar Law renunció; el rey Jorge V, después de consultar con los miembros prominentes de aquel partido, se decidió por Stanley Baldwin sobre lord Curzon. En 1957, al renunciar sir Anthony Eden, la reina, después de consultar a los más viejos estadistas conservadores (lord Salisbury y Churchill), escogió a Harold MacMillan sobre R. A. Butler. En 1963, por renuncia de MacMillan y después de con-

sultar con éste, la reina nombró primer ministro a sir Alex Douglas Home, prefiriéndolo sobre Butler, lord Hailsham y Maulding.

Hoy en día, las reglas de sucesión al liderazgo de los partidos se han reformado con el propósito de prever la ausencia del líder, lo que ha reducido la posibilidad de una actuación discrecional del monarca en este renglón.

Es norma que el primer ministro sea miembro de la Cámara de los Comunes y no de la Cámara de los Lores, a fin de que puedan operar con plenitud las normas relativas a la responsabilidad del Gabinete y al control del gobierno por el Parlamento. Ningún primer ministro ha pertenecido a la Cámara de los Lores desde 1902, en que lord Salisbury dejó el cargo. El Acta de los Pares de 1963, permite a un *par* del reino renunciar su título para formar parte de los *comunes*; esta regla permitió ser primer ministro ese mismo año a sir Alex Douglas Home, anterior conde de Home.

4.4.2. *Facultades*: El primer ministro es de hecho el depositario de la prerrogativa real. Actúa como jefe del gobierno, realiza las nominaciones de los demás ministros y coordina y ejecuta la política gubernativa. Toma invariablemente el cargo de primer lord del Tesoro y puede también desempeñar paralelamente otro ministerio.

La clásica definición del papel del primer ministro como un *primus inter paris*, no corresponde más a la práctica actual del régimen parlamentario británico. Su autoridad es de hecho muy amplia, dependiendo naturalmente de su propia personalidad, de las personalidades de los demás ministros, de la unidad ideológica del partido y de la situación del gobierno frente al electorado.

El primer ministro deriva su posición relevante de varias situaciones:

—Es el depositario de hecho de la prerrogativa real y como tal tiene un cúmulo considerable de facultades.

—Es el líder de su partido y por consiguiente el jefe de la mayoría de la Cámara de los Comunes.

—Es el presidente del Gabinete y, por lo tanto el supremo coordinador de la política gubernativa.

El primer ministro requiere apoyo tanto del electorado, como dentro de su propio partido y entre los ministros. Puede concluirse que el apoyo electoral es fundamental ya que mientras lleve exitosamente el gobierno y sea capaz de mantener o acrecentar la mayo-

ría del mismo en el Parlamento, su posición interna dentro del partido y entre sus colegas se fortalece.

Es indudable que la posición del primer ministro está legitimada por el voto popular. Identificados los líderes, las elecciones giran en gran parte en torno a las personalidades de aquéllos. En este sentido, el régimen parlamentario ha evolucionado notablemente hacia el presidencial decidiendo el electorado no sólo entre dos programas políticos sino entre dos hombres.

4.5. *La Administración*

4.5.1. *Los Departamentos*: Cada ramo de la administración pública se lleva a cabo por un Departamento de Estado, al frente del cual hay un ministro.

El ministro se auxilia en sus tareas políticas y administrativas por uno o varios “secretarios parlamentarios” (si la cabeza se denomina ministro) o “subsecretarios parlamentarios” (si la cabeza del departamento se denomina secretario). Son invariablemente miembros del Parlamento y sujetos también a los cambios gubernamentales. En ocasiones se nombran “ministros de Estado” subordinados a los ministros y secretarios de Estado, pero con mayor categoría que los secretarios y subsecretarios parlamentarios. Son nombrados principalmente para el desempeño de funciones que requieren pasar largas temporadas fuera de Londres, por lo cual es común que sean escogidos entre los componentes de la Cámara de los Lores.

Existe también la práctica de que ministros y secretarios nombren “secretarios privados parlamentarios” (a razón de uno por ministerio) que los auxilien en sus labores, sobre todo en los debates en la Cámara. Los nombrados son generalmente miembros jóvenes del Parlamento que reciben su oportunidad de “fogueo”. En esta forma, el joven Anthony Eden fue nombrado, en 1926, secretario privado parlamentario de sir Austen Chamberlain, iniciando así una de las más brillantes carreras políticas de este siglo.¹³

4.5.2. *Servicio civil*: Se ha propuesto como definición del servicio civil: “El cuerpo de oficiales al servicio de la Corona que desarrollan cargos que pertenecen al ejercicio de las facultades ejecutivas de aquélla, pero que no son miembros de las fuerzas navales, militares o aéreas de su majestad ni detentadores de cargos públicos.”¹⁴

¹³ Eden, A., *Memorias* (tomo 1), Editorial Noguer, Barcelona, México, 1962.

¹⁴ Phillips, O. Hood, *op. cit.*, p. 14.

El personal del servicio civil propiamente dicho se divide entre tres clases: La departamental, circunscrita y controlada por un solo departamento, como ocurre con el personal del Departamento de Asuntos Extranjeros; la general, controlada administrativamente por el Departamento del Tesoro, y la técnica (médicos, abogados, científicos). Las dos últimas son comunes a varios departamentos.

La clase general o del Tesoro está subdividida en administrativa, ejecutiva y de oficina.

La clase administrativa forma la élite del servicio, siendo su función primordial la de llevar a cabo la política señalada por el ministro correspondiente. Está integrada por un conjunto de funcionarios a cuya cabeza está el secretario o subsecretario permanente (según la cabeza política del departamento sea ministro o secretario respectivamente). Le siguen en jerarquía el vice-secretario o secretario adjunto, el subsecretario, el secretario asistente, el principal y el asistente principal. El reclutamiento de estos funcionarios se hace entre la clase ejecutiva y graduados universitarios con las más altas calificaciones, predominando entre estos últimos los exalumnos de las universidades de Oxford y Cambridge.

La clase ejecutiva, responsable de la ejecución de la política, y la de oficina, que desempeña las labores administrativas, actúan bajo la dirección de la "élite" a que se refiere el párrafo anterior.

Teóricamente, los funcionarios miembros del servicio civil desempeñan su cargo a discreción de la Corona, pero prácticamente no pueden ser privados del mismo ni de sus derechos de escalafón sino por causas graves.

La neutralidad política del servicio civil, sobre todo en la clase administrativa, es un principio profundamente arraigado en las instituciones británicas. Los más altos servidores del servicio civil y quienes, ocupando otras líneas, están en contacto directo con ellos están impedidos legalmente para participar en la política nacional y ningún servidor público puede formar parte de la Cámara de Comunes mientras está desempeñando su cargo.

El servicio civil actúa con notable calificación y eficiencia; es indudablemente un factor de permanencia de la administración que mantiene la continuidad de ésta, a pesar de los cambios ocurridos como consecuencia de las elecciones, y ajusta metas y procedimientos a las políticas determinadas por el nuevo gobierno.

La relación entre el servidor público de carrera y el ministro es una de las más difíciles de definir. Se ha tratado de explicar contra-

poniendo la labor “generalista” del político a la “especializada” del funcionario profesional. Sin embargo, no es posible descartar el hecho de que en múltiples casos la preparación de este último, su conocimiento a fondo de los problemas y de las posibilidades reales de solución, le dan, incluso, una visión “política” que rebasa su tarea supuestamente técnica. Sin duda, el administrador es un “ejecutor” de políticas y el ministro un “elaborador” de las mismas, pero en muchos casos es difícil saber quién es el que verdaderamente genera las ideas que van a convertirse en acción. Incluso, si hay divergencia de opiniones, se espera del secretario permanente la expresión de sus puntos de vista al ministro. Pero una vez decidida una línea de política, es obligación del servidor público aplicarla dirigiendo la administración en ese sentido, coordinando los mecanismos respectivos y tomando todas las decisiones necesarias. La comunicación entre ministro y secretario permanente es esencial, sobre todo si se tiene en cuenta que el ministro es responsable ante el Parlamento por los actos de aquél, en tanto que los servidores públicos carecen de dicha responsabilidad.

De lo anterior se desprende, teniendo en cuenta además los factores humanos, que puede haber toda una gama de relaciones entre ministro y secretario permanente, desde la de la más completa armonía hasta la que conduce el rompimiento entre uno y otro, pasando por soluciones intermedias en que es difícil determinar quién representa la verdadera autoridad en el ministerio respectivo.

4.6. *Parlamento y Gobierno*

4.6.1. *Elecciones y gobierno*: Las elecciones, según se desprende de todo lo hasta ahora considerado, se convocan para integrar al Parlamento y la composición de este último determina la del gobierno.

Si el partido en el gobierno es derrotado en una elección general, de tal manera que el partido en la oposición o una combinación de partidos obtienen la mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes, el primer ministro y los demás ministros están obligados a renunciar, y el líder del partido, o combinación de partidos que logran dicha mayoría, recibe de la reina el nombramiento de primer ministro y el encargo de formar un nuevo gobierno. Si, por el contrario, el partido en el gobierno es confirmado por el voto popular, el primer ministro continúa en el cargo, pudiendo conservar a los demás ministros o hacer los cambios que considere pertinentes.

Una situación especial se presenta cuando el partido en el poder no gana la mayoría absoluta, pero tampoco lo logra el partido de la oposición y no hay posibilidades de apoyo definitivo de un tercer partido. Ocurrió así en la elección celebrada en 28 de febrero de 1974. Convocada por el gobierno conservador de Edward Heath, obtuvo éste 296 escaños contra 301 de los laboristas, 14 de los liberales, 20 de los nacionalistas irlandeses, galeses y escoceses y 4 de otros partidos. El primer ministro no renunció de inmediato, sino trató de lograr un gobierno minoritario con el apoyo liberal y nacionalista. Fracasado dicho intento, presentó su renuncia siendo nombrado primer ministro el líder laborista Harold Wilson.

4.6.2. *Voto de desconfianza*: El mecanismo principal que el sistema parlamentario tiene para la materialización de la responsabilidad parlamentaria es el voto de desconfianza, que, en caso de prosperar alcanzando la mayoría en la Cámara de los Comunes, tiene como consecuencia ya sea la dimisión del gobierno, como ocurrió en 1924 al conservador Baldwin, o la disolución del Parlamento, y la consiguiente convocatoria a nuevas elecciones, como ocurrió el mismo año con el gobierno laborista de MacDonald. Las consecuencias constitucionales son distintas en cada uno de los casos. Si el gobierno dimite, el líder de la oposición es llamado de inmediato a formar uno nuevo. Así ocurrió en 1924, en el que, al renunciar Baldwin, el rey nombró primer ministro a MacDonald. Si se convoca a elecciones, queda en el electorado dar la solución, votando en favor del partido en el gobierno o de uno diferente que integraría el nuevo gobierno (ver cuadro I).

Como regla, ha venido ocurriendo que uno de los dos partidos políticos predominantes cuenta con una mayoría considerable en la Cámara de los Comunes; por otra parte, los miembros de los partidos guardan una disciplina notable alrededor de sus líderes. En tales circunstancias es muy difícil que se dé el caso de que el Parlamento vote en contra del gobierno.

Un factor adicional hace difícil el voto de desconfianza. Hay aproximadamente cien personas ocupando los cargos de ministro o secretario, ministro de Estado, secretario o subsecretario privado parlamentario. Si se tiene en cuenta que un partido puede gobernar con trescientos dieciocho votos, esto significa que aproximadamente una tercera parte de los votos necesarios están dentro del gobierno mismo.

Sin embargo, el voto de desconfianza se ha presentado. En 1924, en dos ocasiones, se votó la desconfianza, según quedó relatado. En septiembre de 1974, el primer ministro Wilson logró la disolución del Parlamento y la convocatoria de las segundas elecciones de ese año. Aun cuando no hubo voto de desconfianza, la falta de apoyo para su gobierno, por falta de mayoría absoluta, le impedía llevar adelante medidas para resolver una crisis laboral que heredó del gobierno conservador anterior. En las elecciones consiguientes los laboristas obtuvieron mayoría suficiente y Wilson llevó adelante su programa. El rasgo común de los tres ejemplos citados en este párrafo es que se trataba de gobiernos minoritarios.

Ha habido otros casos en que sin votarse la desconfianza, el primer ministro ha considerado necesario renunciar, generalmente por desacuerdos serios en el seno de su propio partido que pueden llevar a hondas divisiones internas. Tal ha sido el caso del gobierno conservador Balfour (1905) del liberal Asquith (1916), del laborista MacDonald (1931) y probablemente de los conservadores Eden (1957) y MacMillan (1963), aunque se alegaron razones de salud. Dos gabinetes de coalición, los de Lloyd George (1922) y Chamberlain (1940), se desintegraron por voluntad de los partidos integrantes de aquélla (ver cuadro I).

4.6.3. *Disolución del Parlamento*: La costumbre constitucional británica, impone a la reina la obligación de disolver el Parlamento si así lo aconseja el primer ministro y sólo en tal caso. Es regla invariable que toda disolución del Parlamento es de inmediato seguida por una elección general. Diversas circunstancias pueden motivar la disolución; consideramos sólo las ocurridas en el presente siglo (ver cuadro I).

i) *Disolución posterior a un voto de desconfianza*: Si hay voto de desconfianza contra el gobierno, según quedó visto en el inciso anterior, el primer ministro tiene la alternativa de renunciar o de convocar nuevas elecciones; si se decide por este último camino obtendrá previamente la disolución del Parlamento.

De los dos votos de desconfianza que se registran en este siglo, sólo uno condujo a la disolución. En 1924, el gobierno laborista minoritario de MacDonald recibió un voto liberal-conservador de tal naturaleza; el primer ministro pidió la disolución y los conservadores ganaron las elecciones subsecuentes. Se asemeja a esta situación lo ocurrido al gobierno laborista de Wilson en septiembre de

1974, que quedó ya referido, y también el caso de que se rompe una coalición, como ocurrió en 1935.

ii) Disolución a fin de dar mayoría a un nuevo gobierno: El caso se ha dado en 1905 (elecciones convocadas al año siguiente), 1922 y 1931. El gobierno anterior, en todos los casos citados, renunció porque, aun cuando no hubo voto de desconfianza, divisiones internas impedían seguir la marcha normal de los negocios públicos. Inmediatamente fue llamado el líder del partido opositor para formar el gobierno y éste solicitó en el acto la disolución parlamentaria a fin de convocar nuevas elecciones. En los tres casos se obtuvo la mayoría requerida para gobernar.

iii) Disolución a fin de acrecentar la mayoría del gobierno: Se trata de una interesante “maniobra electoral” que tiene como meta lograr en la elección subsecuente una mayor cantidad de escaños en la Cámara de los Comunes. Se parte, pues, de una previsión optimista que, a su vez, se funda en razonables y convincentes demostraciones de pleno apoyo y simpatía por parte del electorado. La ventaja para el gobierno es doble: una más cómoda situación en la Cámara de los Comunes y cinco años más en funciones.

La táctica anterior ha sido usada exitosamente por Salisbury en 1900, Eden en 1955 y Wilson en 1966. Fue notable, también, la equivocación del propio Wilson en 1970, año en que repitió la maniobra, dado que todos los vaticinios indicaban un amplio apoyo electoral para los laboristas; sin embargo, resultó triunfador el Partido Conservador y primer ministro su líder Edward Heath.

iv) Disolución a fin de someter al electorado puntos concretos de política: Tiene por objeto pedir en la elección subsecuente la conformidad o desacuerdo del electorado con puntos del programa del gobierno, de interés inmediato y que están causando divisiones. Ocurrieron así las disoluciones de 1909 (elección realizada al año siguiente) y 1910 con objeto de someter al electorado las reformas a la Cámara de los Lores; las elecciones resultaron ganadas por los liberales y las reformas se llevaron a cabo; en 1923, con objeto de someter a la decisión nacional al proteccionismo industrial, elección perdida por los conservadores; en 1951 (segunda disolución) con el propósito de someter al electorado diversos puntos controvertidos del programa de los laboristas, elección que fue perdida por éstos.

En febrero de 1974, el gobierno conservador de Heath disolvió al Parlamento a fin de someter al electorado los puntos de vista del gobierno para no conceder aumentos de salarios a los trabajadores del carbón, cuya actitud radical condujo a huelgas en cadena y a la dramática reducción por el gobierno de la jornada de trabajo a tres días semanales. Según ya se refirió, los resultados de la elección fueron un mayor número de votos por el Partido Laborista, el fracaso del intento de formar un gobierno conservador con apoyo liberal y nacionalista y, por último, el nombramiento de Harold Wilson como primer ministro de un Gabinete laborista minoritario.

v) Disolución por llegar al término constitucional: Se presenta cuando va a expirar el lapso máximo de cinco años que constitucionalmente puede durar una Cámara. Ha ocurrido en muy pocas ocasiones: 1929, 1951 (primera elección), 1959 y 1964.

vi) Disoluciones extraordinarias: Ocurren cuando terminan situaciones de emergencia nacional provocadas por las guerras.

El estado de guerra requiere siempre la colaboración de todos los grupos de la sociedad y la cesación temporal de las actividades políticas internas. Por ello se recurre siempre a formar gobiernos en que estén representados todos los partidos y cuyo único fin sea concentrarse en un esfuerzo nacional solidario. Se prolonga la vida del Parlamento mientras dure la emergencia para evitar elecciones y, por consiguiente, divisiones. Al finalizar la guerra y como condición previa a la normalización de la vida política interna, se disuelve el Parlamento. Esto ocurrió así en 1918 y 1945.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDERMAN, R. K. & Cross J. A: *The Tactics of Resignation*, Routledge, London, 1967.
- BIRCH, A. H: *Representative and Responsible Government*, Unwin University Books, London, 1969.
- BUTLER, D. & FREEMAN J: *British Political Facts*, MacMillan & Co; London, 1963.
- CAMPBELL, G. A: *The Civil Service in Britain*, Duckworth, London, 1965.
- CARTER, B. E: *The Office of Prime Minister*, Faber, London, 1956.
- CLARKE, J. J: *Outlines of Central Government*, Pitman, London, 1965.
- GLADDEN, E. N: *The Essentials of Public Administration*, Staples Press, London, 1964.

- JENNINGS, SIR I: *The British Constitution*, Cambridge University Press, 1968.
- JENNINGS, SIR I: *Cabinet Government*, Cambridge University Press, 1969.
- LASKY, H: *Parliamentary Government in England*, Allen & Unwin Ltd; London, 1968 (capítulos 2, 5, 6 y 8).
- LOWELL, A. L.: *The Government of England* (2 vol.), MacMillan, New York, 1912.
- LOWENSTEIN, K: *British Cabinet Government*, Oxford University Press, London, 1967.
- MORRISON, Lord: *Government and Parliament*, OUP, London, 1964.
- PHILLIPS, O. H: *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 1967 (partes III y VI).
- PUNNETT, R. M.: *British Government and Politics*, Heinemann, London, 1968, (capítulos 7, 10, 11 y 12).
- WADE, E. C. S. & BRADLEY, R. W.: *Constitutional Law*, Longmans, London, 1968, (capítulos 11 a 12 y 41 a 48).
- WILSON, F. M. G. & CHESTER D. N: *The Organization of British Central Government*, Allen & Unwin, London, 1957.