

LA PARADOJA DEL SISTEMA BRITÁNICO Y LA «EFICACIA SECRETA» DE LA CONSTITUCIÓN INGLESA. PARLAMENTARISMO FRENTE A PRESIDENCIALISMO EN WALTER BAGEHOT (*)

JORGE PÉREZ ALONSO

Inglaterra es un caso atípico y paradójico en la historia constitucional: pese a tener una notable importancia en los orígenes del constitucionalismo moderno y su sistema enorme influencia en otros países, carecía y aún carece de constitución escrita, pues su régimen político no se encuentra plasmado única y exclusivamente en el derecho escrito, sino que lo peculiar y característico de su sistema político-constitucional es precisamente el ser fruto de una lenta y gradual evolución que tuvo lugar desde principios del siglo XVIII al margen y a espaldas del derecho escrito, a través de usos o convenciones constitucionales. Mas las paradojas no terminan ahí, dado que Inglaterra, pese a ser la primera nación que protagonizó una revolución política, la *Glorious Revolution* de 1688, no lo hizo para destruir el pasado y construir un futuro arramblando con arcaicas estructuras socio-políticas, sino justamente a la inversa: se trató de una revolución *conservadora*, en nombre de los derechos y libertades de los ingleses, cuyo objetivo último no era sino restaurar un orden político-jurídico subvertido por los Estuardo. Esa revolución, que se plasmaría jurídicamente en el *Bill of Rights* de 1689 y doctrinalmente en el *Segundo Tratado del Gobierno Civil*, de John Locke (que, aún anterior a 1688 se publicó con posterioridad a los trascendentales eventos que tuvieron lugar dicho año) consagró e institucionalizó en Inglaterra una monarquía constitucional o mixta, en la que un sistema de *checks and balances* permitía lograr un equilibrio entre las distintas ramas o poderes del Estado: el legislativo se depositaba en un parlamento bicameral

(*) Walter BAGEHOT, *La Constitución inglesa*, estudio preliminar de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, traducción del inglés de Adolfo Posada, colección «Clásicos Políticos», Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

repartido entre Lores y Comunes, mientras el monarca tenía en sus manos el poder ejecutivo. Ahora bien, desde principios del siglo XVIII y fundamentalmente desde el acceso al trono de los primeros monarcas de la dinastía Hannover, tuvo lugar una profunda transformación constitucional al margen del derecho escrito, puesto que el poder ejecutivo se fue trasladando progresiva y paulatinamente desde el Rey hasta un gabinete responsable ante el Parlamento, especialmente ante la Cámara de los Comunes. Durante el largo mandato de Robert Walpole (1721-1742) se inició esa transformación política que, lentamente, fue progresando hasta llegar a un *turning point* en 1782, cuando el primer ministro Lord North se vio obligado a dimitir del cargo pese a contar aún con la confianza regia. Desde ese momento ya no podía sostenerse en modo alguno que Inglaterra contaba con una monarquía constitucional y, aunque aún no podía hablarse en rigor de una monarquía parlamentaria en su plenitud, sí que se daban gran parte de los elementos característicos de la misma y podían tenerse por definitivamente asentados los elementos básicos del *cabinet system*: monarca, gabinete responsable ante los comunes y sistema de partidos articulado en torno al binomio mayoría-oposición. A lo largo del siglo XIX, el gran siglo del liberalismo e imperialismo inglés, se perfeccionaron los mecanismos que hicieron posible apuntalar y consolidar el sistema parlamentario británico o gobierno de gabinete, sobre todo, tras el mandato de Lord Liverpool y, posteriormente, con la aprobación de la *Reform Act* de 1832, que modificó el arcaico sistema electoral para adecuar a la realidad las elecciones a la Cámara de los Comunes.

Fue precisamente esa evolución política al margen del derecho escrito la que ocasionó, a su vez, una diferente visión del sistema político inglés, dentro y fuera de Inglaterra. A finales del siglo XVIII e incluso ya en pleno siglo XIX, muchos autores se resistían a dejar constancia en sus obras los cambios que habían hecho de Inglaterra una monarquía parlamentaria, y preferían continuar un análisis del sistema político inglés de acuerdo en exclusiva con los textos legales y obviando las mutaciones que se habían ido introduciendo merced a los usos políticos o convenciones constitucionales. Autores como el Bolingbroke, Blackstone, Paley y, fuera de Inglaterra, Montesquieu y De Lolme continuaban viendo a la Gran Bretaña con los mismos ojos con los que la había contemplado Locke en su celeberrimo tratado sobre el gobierno civil. Pero no faltaron autores que, con mayor altura de miras y superando los límites del derecho escrito, trascendiesen al mismo y en sus obras realizasen un análisis más riguroso o apegado a la realidad. Era el tratamiento realista que a sus obras imprimieron autores tales como Edmond Burke, Jeremy Bentham, Charles James Fox y, ya en el siglo XIX, James Mill, Lord John Russell, Thomas Erskine y J. J. Park; en esta corriente se inscribe Walter Bagehot, y tras él culminaría con la muy influ-

yente obra de Albert Von Dicey y su *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Estas distintas perspectivas a la hora de reflexionar sobre el constitucionalismo inglés tuvieron su incidencia en el exterior, puesto que muchas de las simpatías o antipatías que el sistema británico inspiraba en el extranjero se debían a visiones deformadas en función de los autores consultados, pues evidentemente no tendría la misma imagen del sistema político británico un lector de Blackstone o de Montesquieu que quien se acercase al sistema inglés con los ojos de Burke o de Mill. No olvidemos, por ejemplo, que en las Cortes de Cádiz los anglófilos contemplaban el sistema vigente al otro lado del canal de la Mancha con los ojos de Jovellanos, quien, a su vez, limitaba su visión a la Constitución formal o derecho escrito, es decir, a los vetustos y superados esquemas de la *balanced constitution*; visión distinta a la que en los mismos años tenía del sistema inglés José María Blanco White, quien sí se había percatado de las alteraciones operadas en el entramado institucional inglés merced a las convenciones constitucionales, pero cuya influencia doctrinal en las constituyentes gaditanas fue muy escasa.

Pero centremos nuestra atención en el año 1867. Inglaterra se encuentra en el ecuador del reinado de Victoria I y en pleno apogeo del imperio británico, que se extiende a lo largo del orbe, gozando en el interior de un sistema parlamentario ya plenamente consolidado no sólo en el plano institucional, sino en el doctrinal, puesto que ya son muchos los autores que han orientado su visión a la realidad constitucional existente y se han apartado definitivamente de los esquemas de la monarquía mixta; es ese mismo año cuando se aprueba la decisiva *Reform Act* de 1867 que amplió notablemente el cuerpo electoral al ampliar el sufragio activo a las clases trabajadoras, legislación que únicamente pudo superar el filtro parlamentario tras el fallecimiento de lord Palmerston, radicalmente opuesto a tal extensión del sufragio activo. Mientras, a lo largo y ancho del orbe varias naciones se encuentran en momentos muy delicados y en auténticas encrucijadas históricas: la Francia imperial de Napoleón III en constante tensión con el pujante reino de Prusia, que tras lograr la unidad económica o *Zollverein* y tras haber cortado de raíz la influencia austriaca en los estados germanos tras su victoria en la guerra austro-prusiana de 1866, busca con ansia la unificación alemana bajo las premisas de una monarquía poderosa sustentada doctrinalmente en el dualismo monárquico, teorizado por autores como Laband y Jellinek; España vive los estertores del reinado de Isabel II con el ya permanente e irresoluble enfrentamiento entre un cada vez más radicalizado moderantismo y un partido progresista retraído electoralmente y confiándolo todo a un pronunciamiento militar de tintes antiborbónicos; el novísimo reino de Italia, bajo el reinado de los Saboya, aspiraba a ocupar definitivamente Roma,

último enclave pontificio aún regentado por Pío IX; al otro lado del Atlántico, en unos Estados Unidos en los que aún supuraba la herida bélica cerrada, que no cicatrizada, en 1865, el presidente Andrew Johnson, cada vez más orientado a la defensa de los demócratas sureños, se enfrentaba a un legislativo hostil en manos del ala radical del partido republicano y que tenía unos objetivos diametralmente opuestos a la política presidencial, enfrentamiento que culminaría en 1868 con el *impeachment* de Johnson. Es precisamente en este año 1867, en esa coyuntura política interna e internacional, cuando Walter Bagehot publica su célebre estudio *The English constitution*, obra que acaba de ser recuperada en nuestro país gracias a la edición que publica el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales dentro de su interesantísima colección Clásicos Políticos. Y decimos recuperada porque, en puridad, se trata de una reedición, dado que se utiliza la traducción que de la obra realizó Adolfo Posada hace ya más de un siglo, concretamente en 1902. Esta nueva edición se ve notablemente enriquecida gracias a un amplio estudio preliminar de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, reputado especialista del sistema político y del pensamiento constitucional británicos de los siglos XVIII y XIX [cuestiones ambas a las que ha dedicado varios trabajos de gran interés (1)], y que logra con sus observaciones encuadrar perfectamente tanto al autor como a su obra en su contexto histórico, institucional y doctrinal.

Con *The English Constitution*, Walter Bagehot pretendía ofrecer, condensada en nueve capítulos, una descripción fiel del sistema británico desde la perspectiva del *cabinet system* o, lo que es lo mismo, desde el apego a la realidad política marcada por las convenciones constitucionales y alejada de los cánones del derecho escrito, y así se reconoce ya en las páginas iniciales de la obra y se reitera a lo largo de varios de los capítulos del libro. El autor, que sacrificó detalle y erudición en aras de un brillante estilo literario que hiciese más comprensible y ameno su estudio (estilo que, por cierto, no siempre se conserva en la traducción), prefirió situarse más como cronista que como teórico, si bien distando mucho de ser un cronista imparcial y objetivo, puesto que no dejó de hacer constantes juicios de valor y tomas de posición en cuanto a los asuntos

(1) Véanse, por ejemplo, «La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)», *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, vol. 1, Oviedo, 1998, págs. 87-165 (traducido al inglés en 1999 y 2003); *Estudio preliminar a Los Dogmas de la Constitución*, de J. J. PARK, Madrid, Itsmo, 1999; «El Constitucionalismo británico entre dos revoluciones: 1688-1789», *Fundamentos*, vol. 2, Oviedo, 2000; *Sistema de gobierno y partidos políticos (de Locke a Park)*, Madrid, CEPC, 2002 (traducido al italiano en 2007), y «División de poderes y sistema de gobierno en la Gran Bretaña del siglo XVIII: teoría y práctica de la monarquía mixta y equilibrada», *Fundamentos*, vol. 5, Oviedo, 2009.

tratados, generalmente muy favorables al parlamentarismo objeto de estudio. Bagehot, que muestra a lo largo de todo el libro una ardorosa defensa del sistema parlamentario inglés, haciendo gala de un indisimulado orgullo nacionalista, considera que el éxito último del sistema británico, lo que él denominaba su «eficacia secreta», radicaba precisamente en la íntima unidad o fusión de los poderes legislativo y ejecutivo, con esa pieza institucional clave a modo de bisagra, el gabinete, al que define como un comité del legislativo designado para desempeñar el poder ejecutivo; un comité que podría ser derribado en cualquier momento por el legislativo pero que, en contrapartida, tenía en sus manos el más poderoso instrumento, cual es la capacidad de quitar la vida a la autoridad que lo había nombrado mediante la facultad de disolución del Parlamento. Pero el sistema de gabinete no sería posible si no se diesen unos condicionantes previos, más de carácter social que político, y entre los cuales es de destacar el respeto de las clases menos ilustradas por la oligarquía o aristocracia gobernante, algo inherente al *cabinet system*, siendo precisamente esa circunstancia particular del pueblo inglés lo que determina que su sistema de gobierno no pueda exportarse a otros lugares ni desarrollarse en determinadas sociedades (2). Además, el éxito del sistema inglés también descansa, según nuestro autor, en el perfecto engranaje que, como un mecanismo de relojería, facilita el perfecto y ordinario desarrollo político, engranaje dentro del cual existen dos piezas o sistemas cada uno con su función específica: así, mientras las *dignified parts* (es decir, la Corona y la Cámara de los Lores, órganos a los que las convenciones constitucionales han privado de gran parte de las facultades que antaño ostentaban, perviviendo subordinadas a los órganos realmente importantes) mantienen su importancia institucional y social porque sirven como oropel, escenografía del sistema a modo de distracción para que las clases gobernadas (que son, a su vez, las menos instruidas) vean o personifiquen en ellas —sobre todo en la monarquía y en su titular—, el gobierno efectivo, las *efficient parts* (el gabinete y la Cámara de los Comunes) son quienes se encargan ordinariamente de la dirección política del Estado. Pese a que lo realmente importante en el sistema político inglés son el gabinete y los Comunes, no deja de ser significativo que Bagehot, tras una exposición genérica del gobierno de gabinete que abarca todo el primer capítulo y que sirve como preámbulo o exposición inicial de las tesis sustentadas en el libro, aborde en primer lugar el estudio de esas *dignified parts*, puesto que únicamente se adentra en el desarrollo de la Cámara de los Comunes y los cambios de ministerio tras haber dedicado un extenso capítulo doble a la monarquía y

(2) Por ejemplo, Bagehot estima que en los Estados Unidos, únicamente en los estados de Nueva Inglaterra se dan las condiciones para que pueda desarrollarse el *cabinet system*.

otro a la Cámara de los Loes, prioridad de trato que quizá sea debido a que para Bagehot el monarca gozaba aún de lo que Benjamín Constant —tomando precisamente a Inglaterra como modelo— había denominado en su día poder moderador o neutro que, sin implicar en modo alguno gobierno efectivo, otorgaba al monarca un poder de reserva a ejercitar únicamente en casos de graves crisis o en momentos institucionalmente delicados; pero que esas facultades de prerrogativa o poder de reserva debían darse en un monarca dotado de ciertas cualidades personales que no todos los predecesores de la reina Victoria habían ostentado. Y es por ello, que Bagehot concluye: «*He demostrado que en el momento en que un ministerio se organiza y mientras está en funciones, un monarca realmente hábil podría ser de una gran utilidad: he probado que es erróneo suponer que, en esas circunstancias, un monarca constitucional no tiene ni papel ni deberes que cumplir; pero he demostrado también que el carácter, las disposiciones y las facultades necesarias para permitir a un monarca constitucional ser útil en ese caso son cosas muy raras, tan raras por lo menos como el genio de un monarca absoluto y que, colocado sobre un trono constitucional, una medianía puede hacer tanto mal como bien, y quizá más mal aún que bien.*»

Sin embargo, cometerían un error quienes pensasen que el valor intrínseco de *The English constitution* radica en la elegiaca descripción del sistema parlamentario de gobierno existente en Inglaterra en el siglo XIX, puesto que el autor aprovecha o toma como excusa dicha materia para abordar una crítica del sistema presidencialista (sistema que personifica en los Estados Unidos de América) por vía de contraste con el sistema inglés, contraste que se realiza sobre todo en el primer y en el octavo capítulo. Y es aquí donde Bagehot incurre en alguna que otra deformación, malformación o incomprensión del sistema estadounidense para realzar el *cabinet system*, imputándole al sistema norteamericano defectos o carencias presuntamente inexistentes en el sistema parlamentario inglés y exagerando en extremo la rígida división de poderes vigente en la Constitución estadounidense. No es cierto, por ejemplo, que el pueblo norteamericano perdiese interés por los asuntos públicos consecuencia de la radical separación entre legislativo y ejecutivo, mermando la importancia del Congreso (prueba de ello son, por citar un acontecimiento cercano a la época en que Bagehot culmina su obra, los acérrimos debates sobre la esclavitud y, tras la guerra de secesión, por el papel de los estados sureños en la nueva sociedad; o ya más lejanos en el tiempo el intensísimo debate que precedió y siguió a la aprobación de la *Sedition Act* en 1798). En Norteamérica la separación entre legislativo y ejecutivo es tajante y, en efecto, éste no está sometido ni depende políticamente de aquél (algo que los *founding fathers* rechazaron de forma expresa en el proceso constituyente), pero Bagehot no parece comprender dos cuestiones fundamentales:

la primera, que esa radical separación tuvo su razón de ser precisamente porque el sistema norteamericano se diseñó expresamente como oposición al régimen político británico, puesto que si en éste el órgano todopoderoso era el Parlamento bicameral, el sistema norteamericano se ideó con una desconfianza o recelo original frente al legislativo, al que pretendieron embridar oponiéndole un presidente (3) ni designado ni sometido políticamente al Congreso, más que por el *impeachment*; y, en segundo lugar, que el legislativo puede, si no interferir, sí mediatizar en determinados casos la acción presidencial mediante la exigencia del *advise and consent* senatorial a los nombramientos presidenciales (por ejemplo, el presidente Andrew Jackson sufrió en sus carnes la operatividad de dicha cláusula cuando el Senado rechazó el nombramiento de Roger B. Taney como Secretario del Tesoro, aunque posteriormente lo confirmara como sucesor de John Marshall al frente del Tribunal Supremo). La situación de relativa debilidad del gobierno federal frente a los estados había finalizado abruptamente tras la guerra de secesión, que marca la expansión del poder federal sobre la autoridad de los estados. Por otra parte, no es del todo correcta la afirmación de Bagehot de que el presidente es dueño absoluto de la actividad administrativa, pues si bien el moderno sistema de administración por agencias administrativas dotadas de independencia frente a la autoridad presidencial —unas agencias, habilitadas por la ley de creación, que ostentan no sólo potestades ejecutivas, sino también facultades legislativas (*rulemaking*) y judiciales (*adjudication*)— se sitúa convencionalmente en 1887 con la creación de la *Interstate Commerce Commission*, cuatro recientes trabajos de Jerry L. Mashaw destinados a recuperar la desconocida historia del Derecho administrativo durante el primer siglo de existencia de los Estados Unidos (4), demuestran que ya desde 1789 el legis-

(3) Bagehot no da muestras tampoco de comprender totalmente la razón de ser y el funcionamiento del *Electoral College*, pues parece concebir el mismo como una reunión física de todos los compromisarios. En la concepción originaria, además, cada compromisario sería libre de votar por las dos personas que quisiera sin otro límite que no fuera el que uno de los nombres debería ser de una persona no residente en el estado por el que el compromisario había sido elegido, aunque el surgimiento y desarrollo del bipartidismo al margen o en contra de las previsiones de los constituyentes, arruinaron esa idea originaria del *Electoral College*, en cuya creación pesó mucho, además, el temor de los redactores a la democracia directa.

(4) Me refiero a cuatro extensos e interesantísimos artículos publicados en la prestigiosa «Yale Law Journal», en donde se aborda el estudio de la administración estadounidense desde 1789 hasta el inicio de la guerra civil: *Recovering American Administrative Law: Federalist Foundations, 1787-1801*, núm. 115, 2006, págs. 1256-1344; *Reluctant Nationalists: Federal Administration and Administrative Law in the Republican Era, 1801-1829*, núm. 116, 2007, págs. 101-205; *Administration and the Democracy Administrative Law: from Jackson to Lincoln, 1829-1861*, núm. 117, 2008, págs. 1568 y sigs., y el último, *Federal administration and Administrative law in the gilded age*, núm. 119, 2010, págs. 1361-1472.

lativo estadounidense confió a una serie de autoridades y organismos no sólo la ejecución de la normativa, sino incluso por delegación les dotó de una amplia serie de facultades que no eran propiamente ejecutivas, sino que correspondían a la esfera legislativa e incluso judicial; autoridades que podrían ser objeto no sólo de responsabilidad judicial por daños, sino disciplinaria ante sus superiores y que incluso podrían ser llamadas a declarar ante comités del legislativo; autoridades que gozaban de cierta protección frente al poder presidencial de remoción.

Parece que Bagehot, acostumbrado a los esquemas del parlamentarismo inglés, no podía entender que si para él la perfecta garantía del equilibrio constitucional radicaba en que los Comunes pudiesen derribar a un gabinete que, a su vez, podía disolver dicha Cámara, al otro lado del Atlántico la garantía de ese equilibrio radicaba precisamente en la dualidad federación-estados y en la independencia de los poderes legislativo y ejecutivo, independencia que no excluía la participación en funciones ajenas (por ejemplo, el veto presidencial a las leyes del Congreso y la intervención senatorial en los nombramientos presidenciales). Sin embargo, la historia ha demostrado que ambos sistemas fueron capaces de sobrevivir a gravísimas crisis políticas y salir reforzados.