

EL CONSTITUCIONALISMO BRITÁNICO ENTRE DOS REVOLUCIONES: 1688-1789

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna

Introducción

La Gran Bretaña, o Inglaterra para ser más precisos, fue la primera nación del mundo en articular de forma estable un Estado constitucional. De ahí que el constitucionalismo británico se convirtiese en un recurrente punto de referencia en Europa y América, sobre todo en la anglosajona, a lo largo de los siglos XVIII y XIX. Ahora bien, no siempre fue fácil conocer con exactitud el constitucionalismo británico. Más bien casi siempre fue bastante difícil. Su naturaleza histórica, la complejidad de sus fuentes, en las que se mixtura todavía hoy el derecho escrito, el consuetudinario y las convenciones, explican en buena parte esta dificultad. Y no sólo esta dificultad, sino también su ambigüedad. En efecto, si la Constitución se define a partir de las normas jurídicas que la integran, tanto las emanadas del Parlamento como de los Jueces, esto es, a partir de la Constitución formal, el modelo resultaba bastante distinto del que se fue vertebrando desde 1688, sobre todo desde 1714, a partir de las convenciones, es decir, de la Constitución material. Por eso, al hablar de la Constitución británica muchos de sus admiradores y de sus detractores, tanto dentro como fuera de la Gran Bretaña, hablaban de cosas muy distintas. Incluso opuestas. En la mayor parte de los casos, al menos en el período que aquí se estudia, se hacía referencia a la Constitución formal, que en 1688 había vertebrado una monarquía constitucional, basada en la separación y equilibrio entre los poderes del Rey, los Comunes y los Lores, de acuerdo con las premisas que, entre otros, sustentaron Locke, Bolingbroke y Blackstone. Algunos políticos y publicistas, en cambio, como Walpole, Burke y Fox, tuvieron muy presente la Constitución material, a tenor de la cual se había ido articulando desde principios del siglo XVIII una monarquía que en el último tercio de ese siglo se hallaba inmersa en un avanzado proceso de parlamentarización, en virtud del cual la dirección política del Estado se había desplazado en gran parte del Rey a un

Gabinete, en el que sobresalía un Primer Ministro, responsable ante los Comunes. En este trabajo se tratará, precisamente, de examinar cómo se fueron configurando y, a la vez, interpretando, estos dos modelos de monarquía (en rigor, estos dos modelos constitucionales) durante un siglo: desde 1688, año en el que triunfa la revolución inglesa, hasta 1789, año en el que estalla al otro lado de la Mancha una Revolución de muy otro signo. Un último epígrafe se ocupa de mostrar- muy a grandes rasgos, claro está- la enorme influencia del constitucionalismo británico en los orígenes del constitucionalismo francés y español. I. La revolución de 1688 y los reinados de Guillermo III y Ana I.

I. Derechos y poderes en los documentos revolucionarios

El enfrentamiento entre el Parlamento inglés y Jacobo II, que había pretendido restablecer el catolicismo romano como religión de Inglaterra, concluyó cuando en 1688 el primero obligó a abdicar al monarca, que se exilió en Francia, en donde moriría en 1701. Sin embargo, el nacimiento de su hijo Jacobo, Príncipe de Gales, el 10 de Junio de 1688, hizo imposible legalizar la sucesión de Jacobo II en la persona de su hija María, casada desde 1677 con su primo Guillermo Enrique de Orange- Nassau y Estuardo, a quien el Parlamento inglés ofreció la Corona el 12 de Febrero de 1689, modificando el orden de sucesión al Trono. Guillermo, que había mantenido contactos con los dos grandes partidos ingleses, el *whig* y el *tory*, desembarcó en Inglaterra, procedente de Holanda, el 5 de Noviembre de 1689, mientras por todo el país se extendía la revolución¹.

El triunfo de la revolución de 1688 supuso el punto de partida irreversible del Estado constitucional en Inglaterra. En el *Bill of Rights* de 13 de Febrero de 1689-que se denominó de este modo tradicional para superar los recelos *tories* hacia la idea de contrato social- se reconocían las aspiraciones que los Comunes y, en parte, los jueces de *Common Law* habían sustentado a lo largo de todo el siglo en su lucha por limitar los poderes del monarca. Muy en especial, en este *Bill* se consagraban los dos principios más relevantes del derecho público

¹ Sobre esta revolución, *vid.*, dentro de una amplia bibliografía, Louis G. Schwderer (edit), *The revolution of 1688-1689. Changing Perspectives, 1992, Cambridge University Press (CUP, en adelante)* y Jonathan Israel

inglés, todavía hoy en vigor: el *rule of law* o Estado de Derecho y la soberanía del Parlamento, esto es, del Rey junto a la Cámara de los Lores y a la de los Comunes. Dos principios procedentes de la Baja Edad Media (Bracton y Fortescue los habían formulado con claridad), que los intentos absolutistas de Tudores y Estuardos no consiguieron nunca desterrar, a diferencia de lo que ocurrió al otro lado del Canal de la Mancha².

A juicio de los revolucionarios de 1688, tanto el *rule of law* como la soberanía del Parlamento habían sido hollados por Jacobo II, “con la ayuda de malos consejeros, jueces y ministros”, lo que había obligado a las dos Cámaras del Parlamento a forzar su abdicación del Trono³, por lo que “los Lores espirituales y temporales y los Comunes... constituyendo la plena y libre representación de esta nación” y con el objeto de “defender y asegurar los antiguos derechos y libertades” de los ingleses, sometían a Guillermo y a María, declarados Reyes de Inglaterra⁴, y a los futuros monarcas, a un conjunto de restricciones, que Jacobo II había quebrantado. La primera y más relevante era la de acatar las leyes aprobadas por el Parlamento, con la expresa prohibición de suspender o dispensar su aplicación, como había tratado de hacer Jacobo II en 1687 y 1688 con la *Declaration of Indulgence*, así como imponer impuestos sin consentimiento del Parlamento, como habían conseguido llevar a cabo Jacobo I y Carlos I con el reconocimiento de la *Court of Exchequer*, en el *Bate’s Case* de 1606 y en el *Case of Ship-money* de 1637, respectivamente. El consentimiento del Parlamento se consideraba también necesario para reclutar o mantener un ejército dentro de las fronteras del reino en tiempos de paz. Este importante documento reconocía, asimismo, el derecho de los súbditos a elevar peticiones al Rey así como el de portar armas para su defensa. El *Bill* disponía, además, que las elecciones al Parlamento debían ser libres, que la libertad de

(edit), *The Anglo-Dutch Moment. Essais on the Glorious Revolution*, CUP, 1994.

² Cfr. Joaquín Varela Suanzes, *La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)*, en el nº 1 de *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998, pp.87 y ss. Este largo ensayo se ha traducido al inglés: *Sovereignty in British Legal Doctrine, E- Law, Murdoch University Electronic Journal of Law*, vol. 6, nº3, September 1999. <http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v6n3/suanzes63-text.html>.

³ El texto de esta Declaración en W. C. Costin y J. Steven Watson, *The Law and working of the Constitution. Documents. 1660-1914*, London, Adam and Charles Black, 1961, I, pp. 77-74. Una versión española en Joaquín Varela Suanzes (ed.), *Textos Básicos de la Historia Constitucional Comparada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 18-25.

expresión dentro del Parlamento no podía ser controlada por ningún Tribunal que no fuese el propio Parlamento, que no se debían exigir fianzas exageradas, ni imponerse multas excesivas, ni aplicarse castigos crueles o desacostumbrados, que los Jurados debían elegirse convenientemente y, en fin, que las multas y confiscaciones de la propiedad, para ser legales, deberían ordenarse mediante sentencia judicial.

Dos leyes aprobadas el mismo año que el *Bill of Rights* reforzaban el orden constitucional revolucionario: la *Mutiny Act*, que limitaba el control de la Corona sobre el Ejército, al tener que ser renovado anualmente este control por el Parlamento, y la *Toleration Act*, que establecía la libertad de cultos, excepto para los católicos y los unitarios, aunque los disidentes y no conformistas seguían excluidos del acceso a los cargos públicos en el ámbito de la Administración central y local⁵.

Otras leyes posteriores, que entraron en vigor durante el reinado de Guillermo III, completaban y, en algún extremo, ratificaban el nuevo orden constitucional nacido de la gloriosa revolución. En primer lugar, la *Triennial Act* de 1694, en virtud de la cual se obligaba al Rey a convocar elecciones al Parlamento al menos cada tres años- duración normal de la legislatura- y a reunirlo de forma frecuente y regular con el fin de votar el presupuesto⁶. En segundo lugar, la *Civil List Act*, mediante la cual el Parlamento debía fijar anualmente una suma de dinero para hacer frente a las necesidades económicas de la Corona⁷. En tercer lugar, la Ley de Establecimiento (*Act of Settlement*), de 12 de Junio de 1701, que tenía como principal propósito “asegurar la sucesión de la Corona dentro de la línea protestante... y eliminar todas las dudas y disputas que por este motivo pudieran surgir...”⁸. Esta ley, además de exigir que

⁴ En rigor, el título completo era el de "reyes de Inglaterra, Francia e Irlanda".

⁵ El texto de *Mutiny Act* y de la *Toleration Act*, ambas de 1689, puede verse en W. C. Costin y J. Steven Watson, *op. cit.* I, pp. 55-57 y 63-67, respectivamente..

⁶ El texto de la *Triennial Act* en W. C. Costin y J. Steven Watson, *op. cit.* I, pp. 79-80. Esta ley fue derogada, en 1716, al poco de subir al trono Jorge I, por la *Septennial Act*, que establecía en siete años la duración de la legislatura. Se trataba de impedir que se celebrasen elecciones en un momento de auge del movimiento jacobita, esto es, de los partidarios del pretendiente Jacobo III.

⁷ El texto de la *Civil List Act* en E. Neville Williams, *The Eighteenth-Century Constitution (1688-1818). Documents and Commentary*, CUP, 1987, pp. 50-53.

⁸ El texto de esta ley en W. C. Costin and J. Steven Watson, *op. cit.* I, pp. 92-96. Una versión española en *Textos Básicos de la Historia Constitucional Comparada*, *op. cit.* pp. 25-30.

en lo sucesivo el heredero de la Corona debía estar en comunión con la Iglesia de Inglaterra, prohibía “solicitar el perdón del Gran Sello de Inglaterra” en el *impeachment* planteado por los Comunes (un procedimiento para exigir la responsabilidad penal del ejecutivo, del que más tarde se hablará), y ratificaba el *rule of law* cuando decía: “las leyes de Inglaterra son un derecho adquirido por su pueblo por nacimiento y todos los reyes y reinas que ocupen el trono de este reino deben conducir su gobierno con arreglo a lo dispuesto en dichas leyes y que todos sus ministros y funcionarios deben conducirse de igual manera”. La Ley de Establecimiento establecía también la inamovilidad de los jueces, *quamdiu se bene gesserint*, exigiendo que su movilidad fuese decidida por el Parlamento. Por último, esta ley obligaba a la Corona a resolver los asuntos de Estado dentro del Consejo Privado, y prohibía sentarse en la Cámara de los Comunes a los que recibían dinero del Rey. Dos extremos sobre los que se volverá más adelante.

La limitación de los poderes del Monarca inglés era, pues, muy grande si se compara con las trabas a que estaban sometidos los demás Monarcas europeos de la época, como Carlos II de España o Luis XIV de Francia, por ejemplo. Sin embargo, al Monarca inglés le quedaba una masa de poder residual muy amplia: la prerrogativa, en virtud de cual Guillermo III siguió teniendo derecho a participar no sólo en la función ejecutiva, sino también en la legislativa y, por tanto, en la función de gobierno o de dirección de la política⁹. F. W. Maitland ha recordado a este respecto que después de la revolución de 1688 el Monarca no se convirtió en un “Presidente honorario de una República”, sino que continuó siendo un “*governing king*” un “*King with policy*”, esto es, un Rey con capacidad para gobernar y dirigir la política¹⁰. En rigor, la Declaración de Derechos de 1689, la *Triennial Act* de 1694 y la Ley de Establecimiento de 1701 delimitaron la posición constitucional del Rey desde un punto de vista negativo más que positivo, o, para decirlo con otras palabras,” establecieron ciertas cosas que el Rey no podía hacer, pero lo que podía hacer no se definió. Por

⁹ El Rey, en cambio, como se ha visto, ya no podría intervenir en el ejercicio de la función jurisdiccional, que se encomendaba a unos jueces independientes e inamovibles, a quienes se confiaba la importantísima misión de proteger los derechos individuales, como el de *habeas corpus*, el de petición, el de portar armas y la libertad de imprenta. Derechos incluidos en el *Bill* de 1689.

consiguiente el conflicto era inherente al sistema”¹¹.

Guillermo III, en efecto, seguía disfrutando de amplias competencias: era el Jefe del Estado y de la Iglesia Anglicana, nombraba a los miembros de su Consejo Privado, a los altos cargos de la Administración, de las Fuerzas Armadas y de la Iglesia. A él le correspondía declarar la guerra y firmar la paz, concluir los Tratados Internacionales, acreditar y recibir a los Embajadores extranjeros, reconocer los nuevos Estados y acuñar moneda y timbre. Era competencia del Rey, asimismo, convocar, disolver y prorrogar el Parlamento, crear nuevos Pares hereditarios y otorgar los demás títulos y dignidades, así como vetar las leyes aprobadas por las dos Cámaras del Parlamento. El Monarca, en fin, podía crear nuevos Tribunales de *Common law* y ejercer el derecho de indulto.

En realidad, ninguno de los documentos constitucionales que se aprobaron entre 1689 y 1701 modificó de manera sustancial las competencias de que disfrutaba el monarca desde 1660. Sólo una fue destruida de forma incuestionable: la de crear y sostener una fuerza armada en tiempos de paz. Las restricciones al poder regio que establecía la legislación revolucionaria eran incomparablemente menores a las que había aprobado el “Parlamento Largo” (1640-1649) e incluso a las que había dispuesto la Petición de Derechos de 1628¹².

Para comprender este fenómeno, en apariencia sorprendente, es necesario tener en cuenta que los revolucionarios de 1688 estaban tan lejos del absolutismo monárquico como de la República, cuyo recuerdo se asociaba al puritanismo de Oliver Cronwell. Por eso, cuando Guillermo III ocupó el Trono- reinando como María II hasta 1694 y, tras la muerte de su esposa, sólo hasta 1702- disfrutó de unas competencias tan amplias como las que habían disfrutado Carlos II y Jacobo II, desde 1660 hasta 1688.

Ahora bien, ello no significaba en modo alguno que la legislación revolucionaria careciese de importancia. Bien al contrario, esta legislación inauguró una Monarquía diferente a la anterior: frente a la Monarquía de la Restauración (esto es, la de Carlos II y Jacobo II), que

¹⁰ *The Constitutional History of England*, CUP, 1926, p. 388.

¹¹ E. Neville Williams, *op. cit.* 1977. p. 67.

¹² En este punto insiste David Lindsay Keir en *The Constitutional History of Great Britain Since 1485*, Adams and Charles Black, 9.ª edición, London, 1965, p. 268.

pretendía legitimarse en el derecho divino y a la que era consustancial la idea de unos poderes regios sagrados e inalienables, los dirigentes de la revolución declararon solemnemente ante las dos Cámaras del Parlamento que Jacobo II había roto el contrato original que le ligaba con el pueblo -fuente de todo el poder-, que había violado las leyes fundamentales del reino y que, por tanto, debía abdicar y dejar vacante el Trono. La revolución de 1688 hizo posible, así, una Monarquía hasta entonces desconocida, basada en el consentimiento de la Nación, expresado a través de sus representantes en el Parlamento, como señalaba expresamente la Declaración de Derechos de 1689 y- una vez aceptada esta Declaración por Guillermo y María- el *Act of Recognition*, que el Parlamento aprobó ese mismo año. Este último texto reconocía solemnemente a Guillermo y María como Reyes de Inglaterra, Francia e Irlanda, con todos los títulos, honores, prerrogativas, jurisdicciones y poderes que tal título llevaba anexo, pero a la vez ratificaba la soberanía del Parlamento al declarar de nuevo la vigencia de todas y cada una de las leyes aprobadas por el Parlamento del Reino¹³. Una soberanía que volvería a quedar asentada, ya en el reinado de Ana, mediante la *Regency Act*, de 1707, que establecía que, en caso de muerte de esta Reina, el Parlamento, junto al Consejo Privado y los más altos oficiales del Estado, constituirían una Regencia¹⁴.

La importancia de la revolución de 1688 no consistía, pues, en restringir el contenido de la prerrogativa regia. Lo relevante es que a partir de entonces esta prerrogativa se convirtió definitivamente en un asunto de *Common law*; su reconocimiento, en un asunto de conveniencia; su contenido, lo que los Jueces y desde luego el Parlamento decidiesen; su justificación, la concepción utilitaria del bien público. En definitiva: lo que cambió a partir de 1688 no fueron tanto las competencias del Monarca, cuanto el título o fundamento de la Monarquía¹⁵.

¹³ El texto del *Act of Recognition* en W. C. Costin y J. Steven Watson, *op. cit.* I, p. 74.

¹⁴ Su texto en *Ibidem*, pp. 111-116.

¹⁵ *Cfr.* Keir, *op. cit.* pp. 268 a 272. En el *Case of Bonham*, de 1610, se había establecido que la Corona no podía recurrir a su prerrogativa para alternar el *common law*. Un año después, en el *Case of Proclamations*, se dispuso que el contenido de la prerrogativa regia debían fijarlo e interpretarlo exclusivamente los Jueces de *Common law*. Estos dos importantes principios no volvieron a ponerse en entredicho tras el triunfo de la revolución de 1688. El *Case law*, esto es, el conjunto de decisiones judiciales, ha ido delimitando, así, el contenido y alcance de la prerrogativa regia y, a resultas de ello, en buena medida la posición jurídica de la

1. Una revolución conservadora

De este modo nacía la Monarquía constitucional, aunque para los revolucionarios de 1688, como queda dicho, no se trataba de un nacimiento, sino más bien de un re-nacimiento o de una recuperación, pues ellos no pretendieron hacer tabla rasa del pasado, como harían más tarde los revolucionarios franceses de 1789, sino restaurarlo, con el objeto de oponerse a las tesis absolutistas y “antinacionales” (y, en realidad, revolucionarias) de los Estuardos. Es verdad que Locke, de cuyo pensamiento constitucional se hablará más adelante, era un destacado exponente del iusnaturalismo racionalista, esto es, de la misma corriente de pensamiento que serviría de soporte intelectual a la revolución norteamericana, primero, y a la francesa, después. Ahora bien, aparte de que los logros políticos estampados en las leyes aprobadas después de la revolución consagran un orden constitucional más moderado que el que Locke sustentó, al partir de la soberanía del Parlamento y no de la soberanía del pueblo¹⁶, es preciso recordar que ni Locke ni los demás teóricos y dirigentes de la revolución inglesa habían dejado de enlazar los objetivos de ésta con el restablecimiento de un pasado nacional “liberal” (ni con la tradición pactista bajomedieval), que el absolutismo de Tudores y Estuardos había querido cortar de cuajo, sin haberlo conseguido nunca plenamente. Como recordaría Lord Russell, los dirigentes de la revolución pensaban, con Maquiavelo, que nada era mejor para afirmar un nuevo gobierno que la conservación de las formas antiguas,

Corona. La Constitución británica, también en este aspecto, resultó ser en gran parte una *judge-made constitution*. Estas decisiones judiciales- su *ratio decidendi*, no los *obiter dicta* o los *pronouncements by the way*- han ido formando precedentes vinculantes para los jueces. La prerrogativa regia se ha configurado, así, como un poder residual y, en parte por ello mismo, como un poder de reserva (*reserve power*), sólo explicable en el contexto de una Constitución histórica y no escrita, difícil de entender en los países de la Europa continental, que, desde 1789, contaron con un único texto constitucional escrito, en el que se delimitan racionalmente las competencias de la Corona.

¹⁶ Sobre la doctrina lockeana de la soberanía del pueblo, que conllevaba el derecho de resistencia, y su relación con la ya tradicional doctrina de la soberanía del Parlamento, me extiendo en mi largo ensayo *La doctrina británica de la soberanía... op. cit.* pp. 106-119. N. Matteucci recuerda, además, que la Revolución no separó la Iglesia del Estado, como quería Locke, sino que estableció la hegemonía de la Iglesia anglicana en la vida política, Nicola Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, UTET, Turín, 1988, p. 111.

contentándose con confirmar todas las antiguas libertades de Inglaterra¹⁷.

Esta mirada hacia atrás por parte de los revolucionarios ingleses de 1688 no se entiende si se olvida el extraordinario peso que a lo largo del siglo XVII había tenido- y lo seguiría teniendo en el siglo siguiente- la doctrina de la “*Ancient Constitution*”, en virtud de la cual, como recuerda Pocock, los jueces de *Common law*, aunque no sólo ellos, habían llegado a afirmar que “el derecho inglés, lejos de derivarse de los actos de cualquier soberano (o sucesión de soberanos), procedía de remotísimos antecedentes. La soberanía no era otra cosa que la autoridad final que declaraba cuál era la ley preexistente”¹⁸. Glenn Burgess insiste también en el papel de primer orden que jugó la idea de la "antigua Constitución" en el debate político inglés del siglo XVII, pero matiza la tesis central sustentada por Pocock al insistir en que esta "antigua Constitución" no se defendió sólo apelando a su "antigüedad" y a su fundamento primordialmente consuetudinario, como había hecho Sir Edward Coke, sino también a su conformidad con un "sistema racional"¹⁹.

A pesar de lo erróneo de identificar la moderna monarquía constitucional que nace después de la revolución de 1688 con la monarquía dualista estamental de la Baja Edad Media, basada en el binomio rey/ reino (así como entroncar los derechos individuales con los privilegios estamentales consagrados por la Carta Magna, como expresamente había hecho ya la Petición de Derechos de 1628), no se faltaba del todo a la verdad al establecerse un vínculo entre ambas, pues, aunque de un modo bien distinto, en una y otra el Monarca estaba limitado por las dos Cámaras del Parlamento y por unos Jueces independientes, creadores y aplicadores de un derecho “popular”: el *Common law*. En ambas también, el Monarca estaba

¹⁷ Cfr. *An Essay on the History of the English Government and Constitution, from the Reign of Henry VII to the present time*, London, 1821, p. 83.

¹⁸ John A. Pocock, *La ricostruzione di un impero. Sovranità britannica e federalismo americano*, Piero Lacita Editore., Manduria, Bari, Roma, 1996, p. 17. Estas tesis las expuso este mismo autor en un libro anterior, de gran interés, *The Ancient Constitution and the Feudal Law*, Cambridge, 1957, reeditado en 1987.

¹⁹ Cfr. Glenn Burgess, *The Politics of the Ancient Constitution: An Introduction to English Political Thought, 1600-1642*, Macmillan, London, 1992, caps. 1 y 2. Sobre el proceso de formación del término *Ancient Constitution* en la Inglaterra del XVII, *vid.*, además, Christopher W. Brooks, *The place of Magna Carta and the Ancient Constitution in sixteenth century English Legal Thought*, en *The Rotos of liberty. Magna Carta, Ancient Constitution and the anglo.american tradition of Rule of Law*, Ellis Sandoz (ed.), University of Missouri Press, Columbia, 1993, pp. 62 y ss. David Underwood, *A freeborn people: politics and the nation in seventeenth century England*, Clarendon Press, Oxford, New York, 1996, pp. 19-44.

sometido a límites objetivos en el ejercicio de su potestad ejecutiva: en la Monarquía dualista medieval, debía respetar los privilegios estamentales; en la Monarquía Constitucional, los derechos individuales de todos los ingleses²⁰.

En cualquier caso, el carácter conservador de la revolución inglesa de 1688 es un rasgo esencial que la distingue tanto de la revolución francesa de 1789- lo que explica en gran medida la muy distinta naturaleza jurídica y política de la Monarquía que una y otra revolución pusieron en planta- como incluso de la revolución norteamericana. Es verdad que en esta última se produjo también una mirada hacia la tradición común de Inglaterra, pero se hizo de forma más tibia y parcial. Cuando los “padres fundadores” de los Estados Unidos trataron de justificar su separación de la Metrópoli, apelaron desde luego al siempre ambiguo y proteico Derecho Natural, pero no dejaron de insistir en que la independencia de las colonias inglesas era el resultado de las reiteradas vulneraciones de los principios y tradiciones históricas por parte de la Metrópoli en su trato con las colonias ultramarinas, particularmente en su discriminatoria e injusta política fiscal. En realidad, el deseo de los revolucionarios ingleses de 1688 de justificar la monarquía constitucional a partir de la vieja monarquía medieval tiene su más estrecho paralelismo en el firme propósito de los liberales doceañistas de articular la monarquía “moderada” de 1812 a partir de la monarquía “gótica” española.

La revolución inglesa de 1688, de una parte, y las revoluciones de 1789 y 1808, de otra, se basaron en principios distintos en lo que respecta al encaje del Monarca en el seno del Estado Constitucional, debido a la diferente trayectoria que desde el siglo XV, cuando menos, había distinguido a la Monarquía inglesa de las otras dos grandes Monarquías continentales. Mientras en la primera el proceso absolutizador de la Monarquía que Tudores y Estuardos llevaron a cabo durante los siglos XVI y XVII no consiguió destruir el pacto medieval entre el Rey y el reino; en España y sobre todo en Francia sí se destruyó tal pacto. Tan es así que incluso puede afirmarse que en Inglaterra no se consolidó nunca, en rigor, una Monarquía absoluta. De tal modo que la Monarquía constitucional que se puso en planta en 1688

²⁰ La continuidad entre ambas formas de Monarquía resulta correlativa, en definitiva, a la continuidad existente entre el "liberalismo medieval " y el liberalismo moderno, en el que, entre otros autores, insistiría Ortega y

engarzó con la Monarquía dualista medieval, alejando para siempre el peligro del absolutismo, aunque a la vez prolongando conceptos e instituciones de origen medieval. En Francia y en España, por el contrario, la Monarquía constitucional que surgió en 1789 y 1808- en un caso como consecuencia de un movimiento revolucionario y en el otro como consecuencia de una crisis provocada por la invasión napoleónica, diferencia de enorme importancia- pretendió acabar con el absolutismo trisecular, rompiendo con la historia, tanto la moderna como la medieval, como ocurrió en Francia, o tratando de reinventar esta última, como sucedió en España, pero en ambos casos mediante categorías e instituciones modernas, algunas de las cuales llevaban el sello inconfundible del absolutismo romanizante, como ocurriría con el dogma de la soberanía nacional y con la propia idea de Estado.

2. Locke y la “monarquía moderada”

Como se ha dicho ya, John Locke (1632-1704) fue el principal ideólogo de la revolución de 1688, aunque sus tesis fueron más radicales que las que triunfaron en esta revolución, sobre todo en lo que concierne a doctrina de la soberanía y del derecho de resistencia. En cualquier caso, el pensamiento constitucional de Locke supuso un punto de partida inexcusable para el posterior debate político y constitucional en la Gran Bretaña y, en realidad, en todo Occidente. Este pensamiento se expuso de manera primordial en *An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, que vio la luz en 1690, aunque su autor la había redactado bastantes años antes²¹.

En esta obra, Locke hizo suyas algunas tesis que Hobbes había sustentado anteriormente, de manera muy particular en el *Leviathan*, como las del estado de naturaleza y del pacto social. Ahora bien, Hobbes había recurrido a ambas nociones sin contradecir sus supuestos iusracionalistas. A Hobbes no le había importado la existencia histórica del estado de naturaleza y del pacto social, sino su valor instrumental: eran hipótesis necesarias para pensar racionalmente el Estado como un ente artificial y, por tanto, precedero, carente de

Gasset

²¹ Cfr. J. R. Milton, *Dating Locke's Second Treatise*, en *History of Political Thought*, vol. XVI, nº 3, Otoño, 1995, pp. 356-7.

historia y distinto sustancialmente de los organismos animales. La celebración del pacto social conducía inexorablemente, a su juicio, a que los individuos hasta entonces en estado de Naturaleza cediesen sus derechos al soberano, esto es, al Estado, con el objeto de garantizar la paz externa y la seguridad interna y, por tanto, la existencia misma de una sociedad compuesta exclusivamente de individuos iguales y egoístas. Un Estado concebido como *persona ficta*, en el que el Monarca debía ejercer todos los poderes, sin que el pueblo pudiese deponerle.

En cambio, los supuestos iusnaturalistas de Locke, y en particular las nociones del estado de naturaleza y del pacto social, deudoras de la filosofía racionalista de su siglo (Descartes, Hobbes, Spinoza, Leibniz) contradecían palmariamente los presupuestos gnoseológicos que Locke había sustentado en *An Essay concerning Human Understanding*, muy en particular su crítica de las ideas innatas. Locke publicó esta obra en 1690, aunque la hubiese escrito también con anterioridad, y en ella hacía suya la filosofía empirista que Francis Bacon había expuesto en el *Novum Organum* y que Newton desarrollaría en el campo de la Física²². Pero lo importante para Locke era justificar una nueva Monarquía, la constitucional o "moderada", como él la denominaba²³, utilizando una expresión de claro sabor tomista, basada en el consentimiento del pueblo²⁴. Un tipo de monarquía que la revolución de 1688 pondría en planta y en la que podía verse- aunque ésta no fuese la interpretación más extendida-, si no el fin de un ahistórico estado de Naturaleza, sí, al menos, la renovación de un no menos supuesto pacto social de los ingleses, tras la disolución del Estado a consecuencia de la política absolutista llevada a cabo por Jacobo II.

²² Sobre la gnoseología que Locke expone en *An Essay concerning Human Understanding*, vid. J. L. Mackie, *Problems from Locke*, Clarendon Press, Oxford, 1976. Vid, asimismo, los trabajos de Shadia B. Drury, Douglas Odegard y Sterling P. Lamprecht en los Vol. II y IV de *John Locke, Critical Assessments*, edited by Richard Ashcraft, Routledge, Londres y Nueva York, 1991. George Sabine sintetiza la incongruencia de Locke al señalar que: " su filosofía política como un todo presenta la anomalía de una teoría del pensamiento empírica por lo general, junto con una teoría de las ciencias y un procedimiento de la ciencia política racionalistas", *Historia de la Teoría Política*, FCE, México-Madrid-Buenos Aires, 1981, p. 391.

²³ *An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, cap. XIV, parágrafo 159. Se ha consultado la edición de Everyman's Library, John Locke, *Two Treatises of Government*, Londres, 1986, con una *Introducción* de W. S. Carpenter. Esta obra puede verse también en *The Works of John Locke, a New edition, corrected, in ten volumes*, vol. V, London, 1823, reprinted by Scientia Verlag Aalen, Germany, 1963.

²⁴ Sobre la idea del Gobierno por consentimiento de los gobernados, clave en la filosofía política lockeana, vid, Jules Steinberg, *Locke, Rousseau and the Idea of Consent. An Inquiry into the Liberal-Democratic Theory of Political Obligation*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, London, England, 1940, cap. 3 "Locke and the idea of consent", pp. 53-79.

Por otro lado, las consecuencias que extrajo Locke de las tesis del estado de naturaleza y del pacto social eran ciertamente muy distintas a las que había extraído Hobbes. A juicio de éste, la celebración del pacto social por parte de los individuos que vivían en estado de naturaleza implicaba necesariamente ceder todos sus derechos al soberano, esto es, según Hobbes, al Monarca. Locke, en cambio, de una forma menos consistente, entendía que tras el pacto social los individuos seguían conservando sus "derechos naturales", al residir en el conjunto de ellos- en la comunidad o pueblo- la soberanía. El Estado resultante del pacto social, cuyo órgano supremo era el poder legislativo, tenía precisamente la finalidad básica de conservar esos "derechos naturales" a la vida, a la propiedad y a la seguridad personal, cuya protección y conservación era, a su juicio, el fin básico de pacto social y, por consiguiente, del abandono del estado de naturaleza²⁵. De este modo, Locke sustentaba una teoría del Estado tan utilitaria como la de Hobbes, pero a tenor de la cual el poder público en su conjunto se basaba en el consentimiento, revocable, de los gobernados²⁶.

Locke utilizaba el vocablo "power" tanto para designar una función como un órgano, por lo que a veces no es fácil interpretar sus planteamientos. Aun así no cabe duda alguna de que Locke atribuía el poder legislativo y el poder ejecutivo a dos órganos distintos, sin perjuicio de los mecanismos de relación que establece entre ambos, a los que luego se aludirá. Locke, en efecto, sostenía que en las "monarquías moderadas" y en los demás "gobiernos bien constituidos" los poderes legislativo y ejecutivo se encontraban "en distintas manos"²⁷. Previamente había dejado bien claro que "en las comunidades políticas bien ordenadas" y en las que se tenía en cuenta "como es debido el bien de la totalidad de quienes la forman", el poder legislativo solía "ponerse en manos de varias personas... debidamente reunidas", esto es, en una Asamblea²⁸, a diferencia de lo que ocurría con el poder ejecutivo, que, al ser un poder

²⁵ Cfr. *An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, cap. IX, párrafos 123 y 124.

²⁶ *Ibidem*, caps. I, II, y VII a XIV. Sobre las relaciones entre Hobbes y Locke, vid. el cap. 7 de la conocida obra de John Dunn *The Political Thought of John Locke. An Historical Account of the Argument of the "Two Treatises of Government"*, CUP, 1969, pp. 77 y ss.

²⁷ *An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, cap. XIV, párrafo 159.

²⁸ *Ibidem*, cap. XII, párrafo 143.

"permanente", ejercido sin interrupción, solía atribuirse a una sola persona²⁹.

Locke no menciona la jurisdicción como una función autónoma ni la Judicatura como un órgano o poder distinto del ejecutivo y del legislativo. La razón de este silencio estriba en que en Inglaterra no había una nítida distinción orgánica entre el poder judicial y el legislativo ni una clara distinción entre la función legislativa y la jurisdiccional. Si la Cámara de los Lores era- y sigue siéndolo todavía- el supremo Tribunal del reino, los Jueces creaban derecho a la vez que lo aplicaban, pues sus sentencias se convertían en precedentes que les vinculaban en el futuro a la hora de resolver casos análogos³⁰.

Pero volviendo a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, para Locke la atribución de estos dos poderes a dos órganos distintos era la piedra de toque para distinguir a las "monarquías moderadas" y a los demás "gobiernos bien constituidos" de las "monarquías absolutas", en donde el príncipe reunía en sí mismo ambos poderes, por lo que no existía "juez ni manera de apelar a alguien capaz de decidir con justicia e imparcialidad así como con autoridad para sentenciar, ni que pueda remediar y compensar cualquier atropello o daño que ese príncipe haya causado por sí mismo o por orden suya"³¹.

Ahora bien, al atribuir a dos órganos distintos los poderes legislativo y ejecutivo, Locke no pretendía sólo, aunque sí de manera primordial, atacar la monarquía absoluta, en la que el Rey ejercía ambos poderes, sino también distanciarse del sistema asambleario de gobierno, basado en el monopolio de aquellos dos poderes por parte de una Asamblea. A este respecto, Locke tenía sin duda muy presente la experiencia histórica del Parlamento Largo (1640 a 1649), "verdadero punto de viraje en la historia política de las razas de lengua inglesa"³². En esa experiencia pensaba sin duda cuando señalaba que no era "conveniente,

²⁹ Cfr. *Ibidem*, cap. XII, parágrafo 144.

³⁰ Cfr. Nicola Matteucci, *op. cit.* p. 104.

³¹ *An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, cap. VII, párrafos 90 y 91.

³² George Macaulay Trevelyan, *Historia Política de Inglaterra*, Fondo de Cultura Económica, México, 2.^a edic. 1984, p. 284. El Parlamento Largo, añade este autor, "no sólo impidió a la monarquía inglesa convertirse en un absolutismo del tipo que entonces se generalizaba en Europa, sino que hizo un gran experimento en el gobierno directo del país y del imperio mediante la Cámara de los Comunes", *ibidem*.

pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas". El pensador inglés añadía que si el legislativo y el ejecutivo estuviesen en unas mismas manos se corría el grave riesgo de que las leyes no se obedeciesen y de que se redactasen y aplicasen de acuerdo con "intereses particulares" y no con los intereses de toda la comunidad, lo que sería contrario "a la finalidad de la sociedad y del gobierno"³³.

Si el poder legislativo consistía en la facultad de aprobar leyes, el ejecutivo comprendía dos esferas: la ejecutiva propiamente dicha y la federativa, que Locke definía como "el poder de hacer la guerra y la paz, de establecer ligas y alianzas, y de realizar tratos con todas las personas y comunidades fuera del Estado"³⁴. La distinción entre la esfera ejecutiva y la federativa suponía la más importante aportación de Locke a la doctrina de las funciones del Estado³⁵. Ambas esferas solían atribuirse al mismo órgano, que en Inglaterra no era otro que el Monarca. "Estos dos poderes- escribía- el ejecutivo y el federativo, son en sí mismos realmente distintos; sin embargo, a pesar de que uno de ellos abarca la ejecución de las leyes comunales de la sociedad en el interior de la misma y a todos cuantos la integran, y el otro tiene a su cargo la seguridad y los intereses de la población en el exterior, con respecto a quienes pueden serles útiles o perjudicarle, ocurre que casi siempre suelen encontrarse reunidos"³⁶.

Pero además de ejercer el poder ejecutivo y el federativo, el Monarca podía participar en la elaboración de las leyes. Locke, pensando sin duda en el *royal assent*, señalaba que en algunas comunidades políticas el poder ejecutivo se delegaba a "una sola persona", que participaba "también en el poder legislativo"³⁷.

³³ *An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, cap. XII, párrafo 143.

³⁴ *Ibidem*, cap. XII, párrafo 146.

³⁵ Lo recuerda M. J. C. Vile en *Constitutionalism and the separation of powers*, Oxford University Press (OUP, en adelante). p. 60. Sobre la doctrina lockeana de la división de poderes, *vid.* en general, pp. 58 a 67.

³⁶ *An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, cap. XII, párrafo 147.

³⁷ *Ibidem*, cap. XIII, párrafo 151. *Vid.* también, el párrafo 152.

Esta relevante posición constitucional del Monarca, merced a la cual colaboraba en la aprobación de las leyes a la vez que ordenaba y dirigía su ejecución, permitía incluso afirmar que en él descansaba el "poder supremo". "No porque ostente todo el poder supremo, que es el de hacer las leyes, sino porque en él reside el supremo poder de ejecutarlas, del que derivan sus poderes todos los magistrados inferiores,... no habiendo tampoco ningún (órgano) legislativo superior a él, ya que ninguna ley puede hacerse sin su consentimiento..."³⁸.

Téngase presente, además, que Locke otorgaba al Rey un conjunto de facultades discrecionales en virtud de su prerrogativa, que el pensador inglés define como la potestad que el Rey tenía para "actuar discrecionalmente en aras del bien común, sin ceñirse a lo dispuesto por el derecho e incluso en contra de él"³⁹. Para hacer frente a aquellas circunstancias imprevistas que podían afectar a la comunidad era preciso, a su juicio, dejar al poder ejecutivo cierta latitud para hacer y decidir determinadas cosas que el poder legislativo no podía hacer, debido a su numerosa composición y a la lentitud de su trabajo, y que las leyes tampoco podían prever. En estas facultades discrecionales o no regladas, aunque en modo alguno arbitrarias, pues debían ejercerse siempre en interés público, consistía la prerrogativa regia⁴⁰. Entre estas facultades se encontraba la de convocar y disolver la Asamblea⁴¹. Locke, en efecto, que no perdía de vista la experiencia del Parlamento Largo, estimaba que "las reuniones constantes o frecuentes de los legisladores y la larga duración de sus Asambleas inútiles" resultaban por fuerza "gravosas para el pueblo, suscitando a la larga inconvenientes más peligrosos que los que se ha tratado de evitar"⁴². La prerrogativa regia permitía al Monarca, asimismo, "adoptar las medidas oportunas mientras no pueda reunirse el órgano

³⁸ *Ibidem*, cap. XIII, parágrafo 151.

³⁹ *Ibidem*, Cap. XIV, parágrafo, 160.

⁴⁰ *Ibidem*, cap. XIV, parágrafo 159.

⁴¹ *Ibidem*, cap. XIII, parágrafo 154.

⁴² *Ibidem*, cap. XIII, parágrafo 156.

legislativo"⁴³. Locke, por último, consideraba que buena parte de las competencias del Monarca en el ejercicio de la función federativa eran inherentes a su prerrogativa, pues mientras el Rey debía sujetarse al derecho en el ejercicio de la función ejecutiva, esta sujeción no era necesaria ni en rigor posible en el ejercicio de la función "federativa"⁴⁴.

Al concebir de este modo la prerrogativa, Locke venía a reconocer la existencia en el Estado constitucional de una función de gobierno o de dirección de la política, que no consistía en crear leyes (función legislativa), ni en procurar su ejecución (función ejecutiva), sino en adoptar decisiones políticas: ya fuese la de disolver el Parlamento o la de declarar la guerra. Junto a los "actos jurídicos" del Rey (o de éste y del Parlamento) el pensador inglés admitía, así, de forma implícita, la existencia de unos "actos políticos", emanados exclusivamente del rey como órgano en el que básicamente residía la función de gobierno.

Ahora bien, si no era conveniente que el Monarca se limitase a ejecutar las leyes, tampoco era aconsejable que el Parlamento se ciñese a aprobarlas: éste debía controlar también su ejecución, como ocurría en la Inglaterra de su tiempo a través del *impeachment*. Un procedimiento especial que había aparecido en el siglo XIV para exigir la responsabilidad penal y, por ende, individual, de los miembros del ejecutivo- excepto la del Monarca, irresponsable jurídica y políticamente-, mediante el cual la Cámara de los Comunes acusaba y la Cámara de los Lores juzgaba y dictaba sentencia. "... Una vez que el poder legislativo ha encomendado a otros poderes la ejecución de las leyes hechas por él, conserva siempre el derecho de retirar esos poderes si encuentra razón para ello e igualmente el de castigar cualquier prevaricación"⁴⁵.

Locke, en definitiva, era tan partidario de atribuir a dos órganos distintos el ejercicio de los poderes legislativo y ejecutivo como de repartir entre aquellos órganos el ejercicio de estos poderes, mediante una serie de controles y equilibrios. Locke optaba, así, por un sistema de

⁴³ *Ibidem*, cap. XIV, párrafo 159. Sobre este extremo, *vid. Vile, op. cit.* p. 65.

⁴⁴ *Ibidem*, cap. XII, párrafo 147. La prerrogativa, en definitiva, como recuerda Matteucci, contenía un haz de poderes residuales, que debían ejercerse "según la máxima *salus populus suprema lex*", en circunstancias imprevistas e inciertas, Nicola Matteucci, *op. cit.*, p. 104.

⁴⁵ *Ibidem*, cap. XIII, párrafo 143.

gobierno que se basaba en la división de poderes, pero también en el equilibrio constitucional (*balanced constitution*).

Las doctrinas de la división de poderes y del equilibrio constitucional solían venir acompañadas por aquel entonces de la vieja teoría del "Estado mixto" o "Constitución mixta", como seguiría sucediendo después de Locke, según se verá a lo largo de este trabajo. Esta teoría hundía sus raíces en el pensamiento greco-romano (Platón, Aristóteles, Polibio, Cicerón) y en virtud de ella se consideraba que la forma ideal de gobierno era la mezcla de la monarquía, la aristocracia y la democracia. En la Baja Edad Media Santo Tomás de Aquino reelaboró esta teoría, decantándose por la "monarquía mixta" o "templada" como mejor forma de gobierno. La versión tomista tuvo especial incidencia en Inglaterra, en donde algunos autores, como Fortescue, Hooker y Smith, habían insistido en que las tres formas simples de gobierno estaban representadas por la Corona, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, respectivamente, cuya unión conformaba el Parlamento, en quien residía la soberanía⁴⁶.

Pero si Locke era un teórico de la división de poderes y del equilibrio constitucional, no lo era, en cambio, del Estado mixto. En realidad, Locke se limitaba a mencionar de pasada las "formas mixtas de gobierno" en el capítulo X del libro que ahora se examina, dedicado a las diversas formas de la Commonwealth⁴⁷, mientras que sólo aludía a la Cámara de los Lores en el último capítulo, el XIX, y aun así de forma indirecta: "supongamos- argumentaba Locke- que el poder legislativo se haya otorgado a tres personas distintas de manera simultánea: primero, una sola persona hereditaria que ostenta de forma permanente el poder ejecutivo supremo y, con este poder, el de convocar a las otras dos dentro de períodos fijos; segundo, una asamblea constituida por la nobleza hereditaria; tercero, una asamblea de representantes elegidos, pro tempore, por el pueblo"⁴⁸.

⁴⁶ De la génesis y desarrollo de la doctrina del estado mixto y su influjo en Inglaterra me ocupo en mi estudio *La soberanía en la doctrina británica...* *op. cit.*, pp. 96 y 101.

⁴⁷ *Cfr. An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, parágrafo 132.

⁴⁸ *Ibidem*, parágrafo 213. Sobre estos extremos, *vid.* Alessandro Passerin D'Entreves, *La Noción del Estado*, Centro de Estudios Universitarios, Madrid, 1970, p. 138 y en general todo el cap. séptimo de la segunda parte,

Al fin y al cabo, conviene no perder de vista que Locke no trataba de analizar en este libro la Constitución inglesa en particular, sino la de un Estado libre en general, aunque es claro que no podía olvidarse de su país natal, al que se refería de forma constante, si bien casi siempre sin mencionarlo.

Pero si para conservar la libertad era preciso que los poderes ejecutivo y legislativo estuviesen en distintas manos, este último debía ser, para Locke, el supremo poder del Estado, pues "quien puede imponer leyes a otro, por fuerza ha de ser superior a él"⁴⁹. Locke añadía: "como la forma de gobierno depende de que se coloque el poder supremo, que es el legislativo, en unas u otras manos, la forma de gobierno del Estado dependerá de la manera como se otorgue el poder de hacer las leyes, porque es imposible concebir que un poder inferior dé ordenes a otro superior"⁵⁰. La supremacía del poder legislativo convertía al Estado, incluso cuando a su frente estuviese un rey hereditario, en un gobierno con consentimiento de los gobernados, requisito imprescindible para afirmar su propia legitimidad⁵¹.

No obstante, la supremacía del poder legislativo no implicaba para Locke que la Asamblea debiese absorber al poder ejecutivo, ni siquiera que pusiese en entredicho la autonomía orgánica y funcional de éste, como había intentado el Parlamento Largo durante el reinado de Carlos I⁵².

Por otro lado, que el poder legislativo fuese el órgano supremo del Estado no quería decir que fuese un órgano ilimitado, ni mucho menos arbitrario. Su función, como la del Estado en su conjunto, debía limitarse a asegurar "los derechos naturales" a la vida, a la propiedad y a la seguridad personal, cuya protección era, a su juicio, como se ha dicho ya, el fin básico del

"Estado mixto y división de poder"; y M. J. C. Vile, *op. cit.* p. 64.

⁴⁹ *Ibidem*, cap. XIII, parágrafo 150.

⁵⁰ *Ibidem*, cap. X, parágrafo 132.

⁵¹ *Cfr. Ibidem*, caps. XI, XII y XIII.

⁵² "Locke- escribe Vile- aclara una y otra vez que ningún órgano del Estado es omnipotente, que el legislativo y el ejecutivo tienen un *status* autónomo... Por supremacía del poder legislativo Locke no quiere decir que el ejecutivo se convierta en un recadero, subordinado por completo al legislativo en *el ejercicio de sus propias funciones*. Por el contrario, el poder de la Asamblea legislativa está circunscrita al ejercicio de *sus propias funciones*", *cfr.* M. J. C. Vile, *op. cit.* pp. 62-64, subrayados del autor.

pacto social y, por consiguiente, el abandono del estado de naturaleza. Es preciso tener en cuenta, además, que, por encima del poder legislativo, Locke reconocía la soberanía del pueblo.

En definitiva, pues, en esta obra capital Locke defendía tanto la soberanía del pueblo como la supremacía del poder legislativo, así como un sistema de gobierno monárquico-constitucional, tan alejado del sistema asambleario como del parlamentario. Un sistema de gobierno en el cual se otorgaba al Monarca una activa y decisiva participación en la dirección del Estado, pese a lo cual no era responsable ni jurídica ni políticamente, salvo en el supuesto extremo del derecho de resistencia, que Locke reconocía de forma expresa⁵³. Locke hacía recaer, así, la responsabilidad en los Ministros del Rey y en sus agentes inferiores. Una responsabilidad, además, puramente penal, que se llevaba a cabo a través del *impeachment*, como también se ha dicho. Por otro lado, es preciso señalar que si bien Locke defendió de forma inequívoca el pluralismo político, y desde luego el religioso, no puede considerarse en modo alguno un teórico de los partidos políticos⁵⁴.

3. El reinado de Ana I (1702-1714)

En los documentos constitucionales que se aprobaron tras la revolución de 1688 y en las tesis de Locke se hallaban, pues, los fundamentos jurídicos e intelectuales de una nueva monarquía. Ahora bien, y para decirlo con un lenguaje actual, lo que nace tras la revolución inglesa de 1688 es la Monarquía constitucional, pero no la parlamentaria.

Ciertamente, durante el siglo XVI había habido intentos de vincular el ejecutivo al Parlamento con el objeto de destruir el gobierno “conciliar” de los Tudores. Y en el siglo XVII el “Parlamento Largo” había pretendido que los miembros del Consejo Privado, así como los Embajadores y otros altos cargos de la Administración, obtuviesen la expresa confianza del Parlamento. Tal pretensión se había plasmado en la *Grand Remonstrance* de 1641, en la que se recomendaba la participación de las Cámaras en los nombramientos de los oficiales regios, y

⁵³ Cfr. *An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, caps. XVIII y XIX. Sobre la doctrina lockeana del derecho de resistencia contra el tirano *vid.* Joaquín Varela Suanzes, *La doctrina británica de la soberanía... op. cit.*, pp. 116-119.

⁵⁴ Sobre este último extremo me extiendo en mi trabajo *Sistema de gobierno y pluralismo político en Locke*,

de forma más nítida todavía en las *Nineteen Propositions* de 1642, en donde se exigía a Carlos I la aprobación de tales cargos por los Comunes y los Lores, además de que los grandes asuntos del Reino se discutiesen y resolviesen públicamente en el Parlamento y no mediante el dictamen de los consejeros privados⁵⁵. Pero tales propósitos, además de fallidos, formaban parte de una política de confrontación entre el Parlamento y el ejecutivo monárquico con la finalidad de que el primero absorbiese al segundo. Una política que, a la postre, había conducido a la guerra civil. Dicho en pocas palabras: no se había tratado de conseguir un sistema parlamentario de gobierno, sino un sistema asambleario o convencional, mediante el cual la dirección política del Estado se trasladase del Monarca y de su Consejo Privado al Parlamento.

En esencia, el proceso parlamentarizador consistió en la progresiva disminución de los poderes regioes y su transferencia a otros órganos constitucionales, en particular a un Gabinete cada vez más responsable ante el Parlamento o, con más exactitud todavía, a un Primer Ministro cada vez más dependiente de la confianza de los Comunes⁵⁶. Pero esta merma del poder regio no se produjo a través de las leyes aprobadas por el Parlamento (*statute law*), sino mediante la interpretación jurisprudencial de la prerrogativa (esto es, del *common law*) y, sobre todo, a través de las convenciones constitucionales, verdaderas protagonistas de una “revolución invisible”⁵⁷, que transformó profundamente el acuerdo constitucional de 1688⁵⁸.

Pues bien, la parlamentarización de la Monarquía inglesa comenzó muy tímidamente,

que se publicará en el libro homenaje a Francisco Rubio Llorente.

⁵⁵ Ambos documentos pueden verse en Samuel Rawson Gardiner, *The Constitutional Documents of the Puritan Revolution, 1625-1660*, OUP, 3.ª edición, 1968, pp. 249 y ss. y 202 y ss. respectivamente.

⁵⁶ J. H. Plumb se ocupa del desarrollo del sistema parlamentario en su estudio *The Growth of political Stability in England, 1675-1725*, London, 1967, pp. 98-158.

⁵⁷ La expresión es de N. Matteucci, *op. cit.* p. 117.

⁵⁸ La naturaleza jurídica o política de las convenciones no comenzaría a discutirse hasta el primer tercio del siglo XIX, merced a la obra de Austin, y sobre todo hasta finales de esta centuria, gracias a la obra que A. V. Dicey publicaría en 1885 con el título *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. En cualquier caso, es preciso señalar ahora que no debe confundirse la distinción entre Derecho escrito y *Common Law* con la distinción entre Derecho y Convenciones. La primera entronca con la vieja distinción romana entre *lex* y *consuetudo* (que era a su vez de origen griego: *nómos éngraphon/ nómos ágraphos*) y con ella se trata de distinguir ante todo el derecho aprobado por el Parlamento (*Statute Law*), del derecho creado por los Jueces al actualizar el *Common law*. La segunda es, en cambio, genuinamente inglesa y mediante ella se trata de distinguir entre las normas jurídicas (escritas o consuetudinarias) y las reglas de carácter político.

durante el reinado de Ana I, quien sucedió a Guillermo III en 1702, ocupando el Trono de Inglaterra hasta 1714. En realidad, lo que ocupó desde 1707 fue el Trono del Reino Unido de la Gran Bretaña, pues en ese año se aprobó la ley de Unión con Escocia.

En primer lugar, durante este reinado se afianzó una institución clave del sistema parlamentario: el Gabinete (*Cabinet*). Una palabra probablemente de origen francés con la que se designaba una alcoba destinada a las entrevistas reservadas, pero que durante el reinado de Guillermo III se había utilizado para designar el círculo reducido de Consejeros regios. Ciertamente, el Gabinete había nacido en el reinado de Carlos I con el nombre de *Cabinet Council*, formado por un grupo restringido de personas, pertenecientes al *Privy Council*, con el objeto de colaborar con el rey, quien lo presidía, de forma más estrecha y eficaz en la dirección del Estado. El *Cabinet Council*, sin embargo, había ido perdiendo importancia durante la segunda mitad del siglo XVII, hasta recuperarla y aumentarla desde principios del siglo XVIII.

El recelo hacia un futuro Gabinete de un Monarca extranjero se puso de relieve en la Ley de Establecimiento. Es preciso tener en cuenta que cuando se aprobó esta ley, el 12 de Junio de 1701, reinando todavía Guillermo III, cuya esposa había fallecido en 1694, la princesa Ana, su legítima sucesora, hermana de María II e hija, por tanto, de Jacobo II, a pesar de haber tenido diecisiete hijos, ya no tenía ninguno vivo, puesto que el joven Duque de Gloucesster, último descendiente protestante de Jacobo II, había muerto en 1700. La Ley de establecimiento establecía que tan pronto accediese al Trono un nuevo Monarca, tras la muerte de Guillermo III y de la princesa Ana, "todos los asuntos relativos al buen gobierno de este Reino de los que deba conocer el Consejo Privado de acuerdo con las leyes y costumbres de este Reino, deberán tratarse allí, y todas las resoluciones adoptadas de esta manera serán firmadas por aquellos miembros del mismo que las hubieran aconsejado o consentido". Con esta cláusula se pretendía que las riendas del Estado estuviesen en manos del Consejo Privado y no en las de un Gabinete de un Monarca nacido fuera de Inglaterra⁵⁹. Por otro lado, el

⁵⁹ Cfr. A. H. Dodd, *The Growth of Responsible Government, from James the First to Victoria*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1965, 79-81. Vid. en general, cap. VI: *Cabinet and Party in Embryo. 1688-1714*, pp. 64-91.

requisito de la firma, con el que se pretendía identificar a los Consejeros y eventualmente exigir su responsabilidad penal, al destruir el secreto de las resoluciones, impedía la vertebración de un verdadero órgano colegiado de Gobierno⁶⁰.

Fruto de este recelo, la Ley de Establecimiento contenía una segunda cláusula a tenor de la cual se prohibía ser miembro de la Cámara de los Comunes a los que desempeñasen "un cargo o puesto lucrativo bajo el mandato Real" o recibiesen "pensión de la Corona", con lo que establecía una rígida separación entre el Ejecutivo y el Legislativo, entre el Gabinete y los Comunes, poco acorde con el sistema parlamentario de gobierno.

Pero ambas cláusulas fueron derogadas por el Parlamento en una Ley Adicional a la Ley de Establecimiento, aprobada en 1705⁶¹, y esta derogación fue confirmada en 1707 por la *Regency Act*⁶², que, en lo que concierne a la segunda cláusula, permitía a los miembros de los Comunes ser nombrados Ministros siempre y cuando se sometiesen a una nueva elección⁶³

De esta manera, no cabe duda de que durante el reinado de Ana se consolidó el Gabinete como órgano colegiado y se pusieron los cimientos para que su responsabilidad política ante el Parlamento pudiese desarrollarse legalmente.

Por otro lado, mientras Guillermo III dirigió personalmente la política nacional e internacional, Ana I confió al Duque de Marlborough la dirección de todos los asuntos militares y diplomáticos, de un modo más parecido al de un Primer Ministro que a la figura del Ministro favorito del Rey, conocida desde los Tudores, aunque esta reina siguió asistiendo habitualmente a las reuniones del Gabinete⁶⁴. La figura del Primer Ministro se reforzó cuando

⁶⁰ Cfr. Clayton Roberts, *The Growth of Responsible Government in Stuart England*, CUP, 1966, pp. 336. Vid, en general, el cap. 9: *Political parties and responsible government (1702-1714)*.

⁶¹ Cfr. Grant Robertson, *Select Statutes*, pp. 106-107, apud. A. H. Dodd, *The Growth of Responsible Government*, op. cit. p. 81.

⁶² El texto de la *Regency Act* en W. C. Costin y J. Steven Watson, op. cit. I, pp. 111-116. Sobre estos extremos, vid. A. H. Dodd, op. cit. p. 81, y Clayton Roberts, op. cit. pp. 336-338.

⁶³ El requisito de la reelección se fue atemperando en sucesivas leyes, pero no desapareció del todo hasta la *Reelection of Minister Act*, de 1926, como recuerda Paolo Biscaretti di Ruffia en su *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 198.

⁶⁴ Sobre la política durante el reinado de Ana I, vid. el brillante análisis de G. Holmes, *British Politics in the*

la Reina Ana I nombró Lord del Tesoro a Sidney y, luego, a Robert Harley, quienes actuaron como intermediarios entre la Corona y los Ministros y entre éstos y el Parlamento, ante el que se hicieron responsables de los actos regios.

Por último, durante el reinado de Ana I se fue estableciendo una creciente homogeneidad dentro de los miembros del Gabinete, como consecuencia del desarrollo de los dos grandes partidos que habían nacido a mediados del siglo XVII: el *tory* y el *whig*. Al primero lo había apoyado la Iglesia anglicana, la Aristocracia terrateniente y la Corona; al segundo, los puritanos, la burguesía de las ciudades, la aristocracia ligada a los intereses comerciales y los partidarios del Parlamento⁶⁵. El triunfo de la Revolución de 1688 había dado la victoria a las tesis del partido *whig*, comprometido desde el principio con la nueva dinastía de los Hannover, mientras algunos *tories* soñaban todavía con una restauración de los Estuardo, lo que obligó al Parlamento a aprobar diversas leyes contra las pretensiones de Jacobo III⁶⁶. Sin embargo, desde 1688 hasta 1714 los partidos estaban lejos de haberse afianzado⁶⁷.

II. Los dos primeros Jorges y el debate constitucional (1714-1760)

1. El desarrollo del sistema parlamentario de gobierno

El proceso parlamentarizador de la Monarquía británica cobró un gran impulso durante el reinado de Jorge I. No cabe duda de que este impulso se debió en no pequeña medida al hecho de que este monarca no hablaba inglés cuando, en 1714, accedió al trono de la Gran Bretaña, en el que se mantuvo hasta su muerte, en 1727, por lo que dejó de asistir a las reuniones del Gabinete. La incapacidad de Jorge I para hablar la lengua de Shakespeare no fue,

Age of Anne, 1967.

⁶⁵ Sobre el nacimiento y desarrollo del bipartidismo en Inglaterra, *vid* la clásica obra de G. M. Trevelian, *The Two-Party System in English Political History*, OUP, 1935. 1982.

⁶⁶ Como el *Act of Attainder of the Pretended Prince of Wales* y el *Act imposing the Abjuration Oath*, ambas de 1701. Su Texto en W. C. Costin y J. Steven Watson, *op. cit.* I, pp. 96-97 y 97-98, respectivamente.

⁶⁷ Sobre los partidos políticos ingleses durante los reinados de Guillermo III y Ana I, *vid*. R. R. Walcott Jr. *English Party Politics in The Early Eighteenth Century*, CUP, 1965; W. A. Speck, *Tory and Whig. The Struggle in the Constituencies: 1701-1715*, Londres, 1970; G. Stuart de Krey, *A fractured Society: The politics of London in the first age of party: 1688-1715*, OUP, 1985.

sin embargo, como suele creerse, la causa más relevante de su abandono de las cuestiones de gobierno. En realidad, pesó mucho más su desconocimiento de los asuntos de Inglaterra⁶⁸.

Jorge II, que reinó desde 1727 hasta 1760, se mostró también más interesado en los asuntos de Hannover que en los de Inglaterra. De ahí que tampoco asistiese a las reuniones del Gabinete. Este apartamiento regio de los asuntos de Estado impulsó la parlamentarización de la Monarquía, aunque es preciso tener en cuenta que ninguno de los dos Jorges, sobre todo el segundo, renunciaron por completo a participar en la función de gobierno⁶⁹. “La Revolución de 1688- recuerda Willians, a este respecto- había dejado al Monarca en una posición muy sólida y durante la mayor parte de este período él fue verdaderamente la cabeza del poder ejecutivo. Jorge I y Jorge II desempeñaron un activo papel en todas las parcelas de gobierno, grandes y pequeñas”⁷⁰, aunque, cabe añadir, no es menos cierto que lo hicieron a través de un Primer Ministro responsable ante el Parlamento, que dirigió y coordinó la gestión del colegio gubernamental.

Junto al voluntario- y relativo- alejamiento de la dirección política del Estado por parte de los dos primeros Jorges, el reforzamiento del sistema parlamentario de gobierno se debió, asimismo, al afianzamiento de los partidos *tory* y *whig*⁷¹, aunque la política inglesa de este período- como la del resto del siglo XVIII- no puede comprenderse de forma cabal si se reduce a una mera confrontación entre estos dos partidos y se olvida la complicada maraña de facciones y conexiones personales, como ha puesto de relieve Lewis B. Namier⁷².

El partido *whig*, a diferencia del *tory*, se comprometió desde el principio y sin reserva alguna con la nueva dinastía de los Hannover, lo que le permitió dominar la vida política

⁶⁸ Cfr. John Mackintosh, *The British Cabinet*, Stevens and Son, 3.^a edición, London, 1977, p. 51.

⁶⁹ Cfr. A. H. Dodd, *op. cit.* pp. 65-116; y Mario Galizia, *Carattere del Regime Parlamentare Inglese nel Settecento*, Giuffrè, Milano, 1969.

⁷⁰ E. Neville Willians, *op. cit.* p. 68.

⁷¹ Sobre los partidos políticos durante esta época, *vid.* J. Brewer, *Party Ideology and Popular Politics at the Accession of Georges III*, CUP, 1976; J. P. Kenyon, *Revolution Principles. The Politics of Party, 1689-1720*, CUP, 1977; L. Colley, *In Defiance of Oligarchy: The Tory Party (1714- 1760)*, CUP, 1982.

⁷² Cfr. Lewis B. Namier, *Monarchy and the Party System*, en *Crossroads of Power. Essays in Eighteenth-Century England*, London, 1962, pp. 213-234. *Idem*, *England in the Age of the American Revolution, Londres, 1930; The Structure of Politics at the Accession of George III*, 2.^a edición, St. Martin's Press, 1957.

inglesa durante el casi medio siglo que va desde el acceso al trono de Jorge I hasta el advenimiento de Jorge III. (Un período de tiempo que no en vano la historiografía británica denomina “la época de la supremacía *whig*”⁷³). Aunque la mayoría del partido *tory* acabó aceptando la legitimidad de los Hannover, como se ha dicho antes, este partido nunca contó con el apoyo de los dos primeros Jorges, lo que le puso en una situación muy incómoda, pues tampoco podía dejar de defender las prerrogativas de la Corona frente a las del Parlamento, ya que esta defensa seguía constituyendo su principal seña de identidad.

El monopolio *whig* del poder fue estableciendo una creciente cohesión y homogeneidad entre los miembros del Gabinete, que aumentó gracias a la consolidación del Primer Ministro. Si bien el Duque de Marlborough había actuado en parte como Primer Ministro durante el reinado de Ana, esta figura se robusteció sobremanera gracias a la recia personalidad de Robert Walpole (1676-1745)⁷⁴, quien llevó las riendas del Gabinete y de los Comunes desde 1721 a 1742 y cuyo único principio político, al decir de Leslie Stephen, era *quieta non movere*⁷⁵. Walpole tuvo un especial ascendiente sobre los demás miembros del Gabinete, actuando como intermediario entre ellos y el Rey. Su preeminencia se debía a que gozaba de la más estrecha confianza de Jorge I, que Jorge II le confirmó en 1727, pero también al cargo que ocupaba: Ministro de Hacienda (*First Lord of the Treasure* y *Chancellor of the Exchequer*). Un cargo que, en ausencia de unos partidos políticos disciplinados, permitía también asegurarse el apoyo de una mayoría favorable en la Cámara de los Comunes, sobre todo para obtener los recursos financieros necesarios para gobernar. Este apoyo lo obtuvo mediante todo tipo de artimañas corruptoras, como seguiría ocurriendo a lo largo del XVIII⁷⁶. La “influencia” de la Corona en los Comunes se fue configurando, así, como un elemento esencial en el sistema de gobierno inglés, aunque buena parte de los publicistas no se resignasen a aceptarlo, como se

⁷³ Cfr. Basil Willians, *The Whig Supremacy, 1714-1760*, Oxford History of England, 2.ª edición revisada por C. H. Stuart, 1962; y H. T. Dickinson, *Walpole and the Whig Supremacy*, 1973.

⁷⁴ Sobre la vida y obra de Walpole, vid. J. H. Plumb, *Sir Robert Walpole*. vol. 1. *The Making of a Statesman*, Londres, 1956 y vol. 2. *The King's Minister*, London, 1961.

⁷⁵ Leslie Stephen, *History of English Thought in the Eighteenth Century* (1902), a Reprint in two volumes by Thoemmes Antiquarian Books, Bristol, 1991, vol. II, p. 168.

⁷⁶ Un estudio reciente sobre Walpole y la vida política de su tiempo en Jeremy Black, *Robert Walpole and the*

verá más adelante.

Como Primer Ministro, Walpole prefirió pertenecer a la Cámara de los Comunes que a la de los Lores. Sentaba, así, un importante precedente, que seguirían Lord North, Pitt el Joven y Fox, consolidándose a partir de 1832. Resultaba indudable, además, que la pertenencia de Walpole a la Cámara Baja apuntalaba de forma notable su poder personal, al basarse no sólo en la confianza de la Corona, sino también en la de los Comunes⁷⁷. “Cuando yo hablo aquí como Ministro- decía Walpole en esta Cámara, el 1 de Febrero de 1739- lo hago habiendo recibido mis poderes de su Majestad, pero siendo responsable ante esta Cámara por el ejercicio de esos poderes”⁷⁸. Ahora bien, a Walpole sólo le llamaban Primer Ministro sus enemigos. Él insistía en que era un miembro más del Gabinete y, por tanto, un “Servidor de Su Majestad” (*His Majesty confidential Servent*)⁷⁹, como siguieron siéndolo sus sucesores durante esa centuria y la siguiente, pues hasta el siglo XX el derecho escrito no se ocupó de regular ni su estatuto personal ni sus competencias, como tampoco las del Gabinete, pese a la importancia de ambos órganos en el sistema parlamentario de gobierno, que no por casualidad en la Gran Bretaña llegaría a conocerse con el nombre de *Cabinet System*. En realidad, la preeminente posición de Walpole se debía tanto o más al favor regio que a la confianza del Parlamento. Buena prueba de ello es que cuando en 1739 presentó su dimisión a Jorge II, debido a la fuerte oposición del Parlamento, el Rey se negó a aceptarla dos veces seguidas⁸⁰.

La primacía de Walpole en el colegio gubernamental, y por consiguiente la solidaridad y cohesión de los miembros del Gabinete, se debió, asimismo, al afianzamiento de la responsabilidad política de sus miembros ante el Parlamento, lo que ciertamente reforzó también la posición de los Comunes frente a la Corona y, en definitiva, el sistema parlamentario de gobierno en su conjunto. La responsabilidad política del Gabinete tenía su origen en el *impeachment*. Este procedimiento se había puesto en marcha en los primeros

Nature of Politics in Early Eighteenth Century England, Macmillan, London, 1990.

⁷⁷ Cfr. E. Neville Willians, *op. cit.* p. 73, y G. M. Trevelyan, *Historia Política de Inglaterra*, *op. cit.* pp. 370 y ss.

⁷⁸ *Apud* W. C. Constin y J. Steven Watson, *op. cit.* I. pp. 217-8.

⁷⁹ Cfr. S. B. Chrimes, *English Constitutional History*, OUP, 3.^a edición, 1965, pp. 18 y ss.

quince años del siglo XVIII contra Walpole y Bolingbroke (1678-1751), los dos protagonistas del debate constitucional de la época, como se verá dentro de poco. En Enero de 1712, en efecto, Walpole, a la sazón Secretario de Guerra, fue objeto de un *impeachment* por corrupción, auspiciado tanto por Bolingbroke como por Robert Harley, del que resultó culpable, lo que le acarreó la expulsión de los Comunes y la estancia durante un tiempo en la Torre de Londres. A partir de estos acontecimientos, Walpole, al que los *whigs* consideraron un mártir, incubó un odio hacia los *tories*, y en particular hacia Bolingbroke, que duraría el resto de su vida.

El acceso al trono de Jorge I truncó las ambiciones políticas de Bolingbroke y dio la oportunidad a Walpole de vengarse. Este, en efecto, maniobró para que Bolingbroke fuese objeto de un *impeachment* por su participación, como Secretario de Estado, en las negociaciones de paz durante la guerra de sucesión española, que había finalizado en 1713 con la firma del Tratado de Utrecht, así como por sus intrigas con los jacobitas, esto es, con los partidarios de Jacobo III, el pretendiente Estuardo al trono de Inglaterra⁸¹.

Pero el nacimiento y desarrollo de la responsabilidad política de los Ministros ante las Cámaras del Parlamento fue haciendo cada vez más innecesario el recurso al *impeachment*: al reconocerse por convención que las Cámaras podían derribar al Gabinete o conseguir la destitución o la dimisión de un Ministro cuando expresamente manifestasen su desconfianza hacia él, el *impeachment*, en efecto, fue perdiendo poco a poco su sentido, aunque durante el siglo XVIII convivieron los dos modos de exigir la responsabilidad de los Ministros.

Durante el reinado de los dos primeros Jorges la responsabilidad política de los Ministros se puso en práctica en diferentes ocasiones, pues ni siquiera Walpole llegó a

⁸⁰ Cfr. K. R. Mackenzie, *The English Parliament*, Penguin Books, Harmondsworth, London, 1950, p. 84.

⁸¹ La vida política de Bolingbroke había comenzado en 1700, fecha en la que había accedido al Parlamento, destacando pronto por su oratoria y por su respaldo a los *tories*. Nombrado por la Reina Ana, en 1704, Secretario de Guerra, apoyó a Robert Harley, uno de los principales Ministros de aquella reina, y colaboró estrechamente con el duque de Marlborough durante la guerra de sucesión española, que enfrentó a Inglaterra con Francia. En 1710 fue nombrado Secretario de Estado en un nuevo Gobierno de Harley, pero más tarde criticó la política moderada de éste e intentó sustituirle, aunque fracasó. Harley dimitió en Julio de 1714, pero la muerte de la Reina Ana, al mes siguiente, arruinó definitivamente las esperanzas de Bolingbroke de reemplazar a Harley en la dirección de los *tories*. La biografía más documentada y fiable de Henry Saint-John, primer Vizconde de Bolingbroke, sigue siendo la de H.T. Dickinson, *Bolingbroke*, Constable, London, 1970.

controlar totalmente a los Comunes, en particular a los grandes terratenientes que allí tenían asiento⁸². Ahora bien, esta responsabilidad se exigió de forma puramente individual. En esta época, en efecto, la Cámara de los Comunes solicitó al Rey varias veces el relevo de un Ministro por haber rechazado algunas medidas propuestas por el Parlamento, a través de unas mociones (que pueden calificarse ya de censura) en las que declaraban que dicho Ministro carecía del apoyo parlamentario⁸³. Es cierto que los Comunes consiguieron en 1742 la caída de Walpole, pero no lo es menos que tan sólo trajo consigo la dimisión de tres Ministros, lo que prueba que la responsabilidad colectiva del Gabinete no había arraigado todavía⁸⁴. Habría que esperar al reinado de Jorge III para que se considerase que todos los miembros del Gobierno debían dimitir en bloque si el Primer Ministro era derrotado en el Parlamento y, por tanto, para que la responsabilidad colectiva comenzase a despuntar.

Con la preeminencia de Walpole y el progresivo alejamiento de Jorge I y Jorge II de las funciones de gobierno, fue cobrando cada vez más sentido el principio, extraído del *Common Law*, de que el Monarca no puede hacer entuerto (*The King can do no wrong*), con el que el derecho público británico proclama la irresponsabilidad jurídica y política del Rey⁸⁵. Esta irresponsabilidad es, desde luego, consustancial a todas las formas de Monarquía. Pero en la parlamentaria se considera una consecuencia del alejamiento del Monarca de las tareas de gobierno y, por consiguiente, del traslado a los Ministros de la responsabilidad a que pueda dar lugar el ejercicio efectivo de estas tareas. Una responsabilidad que primero había sido sólo jurídica, pero que a partir precisamente del Gobierno de Walpole fue también, y sobre todo, política.

El traslado de la responsabilidad del Rey a sus Ministros vigorizó el principio, también extraído del *common law*, de que el Monarca no puede actuar por sí propio (*the King cannot act alone*), sino a través de sus Ministros y de otros agentes de menor rango, que por

⁸² Sobre el control de los Comunes por Walpole, *vid.* J. H. Plumb, *The Growth of political Stability in England*, *op. cit.* y Romney Sedgwick (ed.), *The House of Commons, 1715-1754*, 2 vol. 1970.

⁸³ A. H. Dodd, *The growth of responsible Government...*, *op. cit.* pp. 71 y ss.

⁸⁴ *Cfr.* J. P. Mackintosh, *op. cit.* p. 57.

⁸⁵ Sobre la historia y el alcance de este principio *vid.* Janette Greenberg, *Our Grand Maxim Of State, "The King Can Do No Wrong"*, en *History of Political Thought*, vol. XII, n.º 2, 1991, pp. 209-228.

este hecho se responsabilizan de todos los actos de aquél. Este principio dio lugar al refrendo (*counter-signature*) de los actos regios y, más tarde, a un sutil y complicado sistema para respaldar incluso los actos no escritos del Monarca, entendiéndose necesaria, por ejemplo, la presencia del Ministro de Asuntos Exteriores o de otros altos cargos del Ministerio cuando el Monarca celebrase conversaciones con Ministros extranjeros⁸⁶.

Como correlato del principio de responsabilidad política de los Ministros ante el Parlamento, durante la época de Walpole se fue afianzando la convención de que el Monarca debía ejercer sus poderes de prerrogativa- y entre ellos el de disolver los Comunes- de acuerdo con el consejo de éstos y, en particular, con el del Primer Ministro. El afianzamiento de esta convención constitucional, sin duda la más importante de todas, no fue óbice, sin embargo, como se ha dicho antes, para que durante la época que ahora se examina el Monarca interviniese en la dirección de la política e hiciese uso de sus más importantes prerrogativas.

El desarrollo del sistema parlamentario a la vez que vino impulsado por el bipartidismo, contribuyó de forma decisiva a consolidarlo. Hasta el punto de que durante los reinados de los dos primeros Jorges la existencia de un partido en el poder- siempre el mismo: el *whig* o, con más propiedad, el “partido de la Corte”, afín a Walpole- y de otro en la oposición- el *tory* o, más exactamente, el “partido del país”, auspiciado por Bolingbroke- se fue considerando una pieza esencial del sistema político británico (o, dicho con otros términos, de su “constitución material”), aunque no todos los publicistas aceptaron esta situación.

2. Bolingbroke versus Walpole

Desde la publicación del "Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil", de Locke, hasta el "Tratado de la Naturaleza Humana", de Hume, esto es, desde 1690 hasta 1739, apenas se discute en la Gran Bretaña sobre el problema de la soberanía. Si los *whigs* rehusaron hacer suyas las tesis más radicales de Locke, como la soberanía popular y el derecho de resistencia, aceptando sólo las más conservadoras, como la defensa de la propiedad privada y la desigual

⁸⁶ Cfr. A. Todd, *Parliamentary Government of England* (edición resumida y revisada por G. Walpole),

distribución de la riqueza, los *tories* prefirieron dar la espalda a las tesis filmerianas de la monarquía absoluta por derecho divino⁸⁷. De esta manera, la mayoría de ambos partidos no tuvo dificultad en aceptar la soberanía del Parlamento, que en el ámbito del derecho positivo ratificó la *Septennial Act* de 1716⁸⁸.

Esta moderación y confluencia doctrinales entre los dos partidos ingleses desde el triunfo de la revolución de 1688 tuvo un correlato en el plano de los compromisos políticos. Así, en efecto, aunque tras la muerte de la Reina Ana, en 1714, una parte significativa de los *tories* apoyó al hijo de Jacobo II, James Edward (como en 1745 apoyaría a Charles Edward, sobrino de aquel Monarca), la mayoría de los *tories* acabó aceptando la nueva dinastía de los Hannover, reconociendo como Rey legítimo a Jorge I, que en 1714 accedió al Trono de Inglaterra o, más exactamente, al de la Gran Bretaña, pues Escocia se había incorporado en 1707, al aprobarse el *Act for the Union with Scotland*⁸⁹.

A partir de 1688 y sobre todo de 1714 el debate constitucional se desplazó, así, del origen y titularidad del poder a la forma en que éste debía ejercerse. Pero incluso en este punto *whigs* y *tories* coincidían también en defender la doctrina de la monarquía mixta y equilibrada, que en 1701 había sintetizado Humphrey Mackworth en un opúsculo titulado *A vindication of the Rights of the Commons of England*⁹⁰. Uno y otro partido consideraban que esta doctrina era uno de los más relevantes legados de la "antigua Constitución" de La Gran Bretaña, que la Revolución de 1688 había actualizado⁹¹. Discrepaban, en cambio, sobre la

London, 1982, p. 85.

⁸⁷ Cfr. H. T. Dickinson, *Libertad y Propiedad. Ideología política británica del siglo XVIII*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1981, pp. 91, 124 a 127, 130 a 134 y 170.

⁸⁸ Su texto en W. C. Costin y J. Steven Watson, *op. cit.*, vol. I, pp. 126-7. Un comentario de esta ley en Joaquín Varela Suanzes, *La soberanía en la doctrina británica op. cit.* p. 119, nota 98. *Vid.*, asimismo, H. T. Dickinson, *Libertad y Propiedad... op. cit.* p. 96.

⁸⁹ Cuyo texto puede verse en W. C. Costin y J. Steven Watson, *The Law and Working of the Constitution... op. cit.* vol. I, pp. 98-110.

⁹⁰ Cfr. M. J. C. Vile, *op. cit.* p. 69.

⁹¹ H. T. Dickinson señala que algunos destacados *whigs* próximos a Walpole en ocasiones abandonaron la idea de la "antigua Constitución" para insistir en que la libertad sólo había sido posible en Inglaterra desde la Revolución de 1688. Cfr. *Libertad y Propiedad... op. cit.* pp. 142-3. Esta venía a ser la tesis de Hume, como he puesto de relieve en mi estudio *Estado y Monarquía en Hume*, Revista del Centro de Estudios

forma en que debían relacionarse entre sí las tres partes que componían el Parlamento: el Rey, los Lores y los Comunes.

Sobre este asunto ni siquiera los *whigs* estuvieron siempre de acuerdo, como se puso de relieve en el debate sobre el *Peerage Bill* de 1719⁹², aunque los verdaderos protagonistas de este debate fueron los partidarios de Robert Walpole, el todopoderoso Primer Ministro *whig* de Jorge I y Jorge II, y los seguidores de Bolingbroke, el más brillante publicista *tory* de la primer mitad del siglo XVIII, animador principal de un selecto círculo literario, del que formaban parte Jonathan Swift, Alexander Pope y John Gay⁹³, y director del influyente periódico *The Craftsman, or Country Journal*, en donde publicó algunos de sus escritos más relevantes, como *Remarks on the History of England* (1730-1731) y *A Dissertation upon Parties* (1733-1734), aunque su obra más influyente fue sin duda *Idea of a Patriot King*, escrita en 1738⁹⁴. Para decirlo con los términos que el propio Bolingbroke haría célebres, el debate lo protagonizaron "el partido de la Corte", encabezado por Walpole, y "el partido del país", dirigido por Bolingbroke⁹⁵, del que formaban parte *tories* partidarios de los Estuardos y *tories* fieles a la dinastía de Hannover, así como *whigs* disidentes del poderoso Primer Ministro, entre los que se encontraban algunos radicales y filorepublicanos.

Tanto los seguidores de Walpole como los de Bolingbroke se consideraban a sí mismos

Constitucionales, nº 22, Madrid, 1995, p. 86.

⁹² Sobre este debate y, en general, sobre el debate constitucional durante esta época, *vid.* Joaquín Varela Suanzes, *El debate constitucional británico en la primera mitad del siglo XVIII (Bolingbroke versus Walpole)*, Revista de Estudios Políticos, nº107, Madrid, 2000, pp.9-32.

⁹³ *Cfr.* Isaac Kramnick, *Bolingbroke and his Circle* (1968), Cornell University Press, Ithaca and London, 1992. Se trata de un estimulante estudio de la ideología de esta época, *vid.*, sobre todo, los capítulos I, IV, V y VI.

⁹⁴ Estas obras de Bolingbroke pueden verse en *The Works of Lord Bolingbroke* London, 1844, Reprints of Economics Classics, Augustus M. Kelley, Bookseller, New York, 1967, vols. 1 y 2. Sin duda, los opúsculos de Bolingbroke estaban muy apegados a la realidad política de entonces. Nada que ver, por citar algunos ejemplos, con el "Leviathan" de Hobbes, con el "Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil" de Locke o con el "Tratado de la Naturaleza Humana" de Hume. Pero no es menos cierto que en algunos de estos opúsculos se abordaban asuntos claves todavía hoy para la teoría constitucional, como la protección de las libertades públicas, la organización de los poderes del Estado o, en fin, el papel de los partidos y de la oposición en un Estado Constitucional.

⁹⁵ Sobre esta polémica, *vid.* Q. Shinner, *The Principles and Practice of Opposition: the Case of Bolingbroke vs. Walpole*, en *Historical Perspectives. Studies in English Political and Social Thought in Honour of J. H. Plumb*, a cargo de N. Mckendrick, Londres, 1974, pp. 93-128.

fieles a la doctrina de la monarquía "mixta" y "equilibrada", pero interpretaban esta doctrina de forma muy distinta. La manzana de la discordia era el uso y alcance de la "influencia" regia. Una eufemística expresión con la que se aludía al control que ejercía la Corona, esto es, el Rey y sus Ministros, sobre la Cámara de los Comunes, mediante la compraventa de escaños o a través de la falsificación de las elecciones, ya que para controlar la Cámara de los Lores bastaba con que el Rey hiciese uso de su prerrogativa de nombrar a los miembros de esta Cámara.

Mientras Walpole y sus partidarios se pronunciaron a favor de la "influencia" regia, con el objeto de asegurar una mayoría parlamentaria favorable al Ministerio, Bolingbroke y sus seguidores se manifestaron en contra. Aquéllos insistieron en que tal "influencia" era necesaria para preservar el carácter mixto y equilibrado de la Constitución y para evitar una separación absoluta entre las tres ramas del legislativo (Lores, Comunes y Rey). Éstos, por el contrario, consideraban que dicha "influencia", al subordinar las dos Cámaras del Parlamento a la Corona y, en realidad, al Gobierno, destruía de forma irremediable la monarquía mixta y equilibrada que había puesto en planta la revolución de 1688, de acuerdo con la "antigua Constitución" de Inglaterra.

Pero junto al alcance de la "influencia" regia, hubo una segunda cuestión que dividió de forma muy agria a los seguidores de Walpole y a los de Bolingbroke: el papel de los partidos en la estructura constitucional de la Gran Bretaña. Mientras los primeros entendían, de forma no siempre coherente, que los partidos eran una pieza imprescindible del Estado Constitucional, los segundos no opinaban así, aunque admitiesen la legalidad de su existencia como expresión del pluralismo político en el seno de la sociedad.

Naturalmente, estas dos actitudes ante la "influencia" regia y los partidos políticos sólo resultan comprensibles si no se pierde de vista que, como se acaba de ver, desde el reinado de Ana I y sobre todo de Jorge I se fue produciendo un divorcio entre la realidad jurídica y la realidad política, entre el derecho- escrito o consuetudinario- y las convenciones o, para decirlo de una forma más expresiva, entre la Constitución formal, que nada decía del Gabinete ni de los partidos políticos, y la Constitución material. Un divorcio que afectó particularmente a la posición de la Corona, cuyas atribuciones jurídicas no disminuyeron, pero

cuyo poder real o efectivo fue gradualmente decreciendo, aunque no de forma lineal, como consecuencia del desarrollo del sistema parlamentario del gobierno.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que el debate constitucional entre Bolingbroke y Walpole se planteó en medio, y en parte como consecuencia, de un notable desarrollo del capitalismo financiero, impulsado por el poder político, que tuvo repercusiones notables en la organización de la sociedad así como en los valores hasta entonces hegemónicos, como denunciaron Pope y Swift, por citar a dos de los más distinguidos escritores de la época, o como se pone de relieve en los cuadros de William Hogarth. Pues bien, la pugna entre Bolingbroke y Walpole en torno a la influencia regia y al papel de los partidos o, para decirlo con unas palabras actuales, en torno a la supervivencia de la Constitución formal, tal como había quedado delineada tras la Revolución de 1688, frente a las acometidas de la Constitución material, que trataba de enraizarse a través de las nuevas prácticas y convenciones, expresaba la lucha entre una organización socio-económica "antigua" y otra "moderna", entre unos valores tradicionales, como la laboriosidad y el patriotismo, y otros que se abrían paso, como el ánimo de lucro y el gusto por el lujo. Al querer mantener a toda costa la independencia del Parlamento frente a las arbitrariedades del ejecutivo y al añorar un Rey que gobernase por encima de los partidos, Bolingbroke y el "partido del país" defendían los viejos intereses económicos de la pequeña aristocracia rural, de los artesanos y comerciantes tradicionales frente a los nuevos intereses de los especuladores, de los comerciantes ligados a los monopolios estatales y de los grandes terratenientes *whigs* arropados por Walpole y "el partido del país". Las tesis constitucionales de Bolingbroke y sus seguidores eran, asimismo, inseparables de la defensa de las costumbres, los prejuicios y las jerarquías sociales de la vieja Inglaterra anglicana frente a la nueva cultura urbana y capitalista que se estaba creando al socaire de los grandes negocios impulsados por Robert Walpole, quien llegó a amasar una gran fortuna, y por su Gobierno. Para tal propósito, el "partido del país" no dejó de ensalzar una supuesta y mitificada democracia antigua y la contrapuso a la nueva oligarquía que había ido articulando "el partido de la Corte"⁹⁶.

⁹⁶ En las implicaciones socio-económicas de la doctrina constitucional de Bolingbroke se extiende, con agudeza, Guido Abbattista en *Introduzione a L'Idea di un Re patriota*, de Bolingbroke, Donzelli editore, Roma,

3. Hume

A diferencia de Walpole y de Bolingbroke, David Hume (1711-1776), que no era un político sino un gran filósofo, sí se enfrentó al siempre abstruso problema de la soberanía, desmontando con extraordinaria lucidez y coherencia la doctrina iusnaturalista de la soberanía del pueblo y revitalizando la vieja concepción de la soberanía del Parlamento⁹⁷.

Las tesis de Hume sobre la soberanía eran muy originales. Divergían de las que sustentaban los dos grandes partidos ingleses, el *tory* y el *whig* o, como él gustaba a veces escribir, siguiendo a Bolingbroke, el "partido del país" y el "partido de la Corte"⁹⁸. Hume, en efecto, discrepaba radicalmente de la tesis *tory* del derecho divino de los reyes y de la obediencia pasiva, pero a la vez rechaza la fundamentación contractual del Estado, que en su versión lockeana, aunque un tanto suavizada, era consustancial a la ideología política *whig*. Se trataba, a juicio de Hume, de refutar "los sistemas políticos *especulativos* propuestos en este país, tanto el religioso de un partido como el filosófico del otro"⁹⁹. Pese a esta equidistancia, Hume dedica mucha más atención a la tesis *whig* que a la *tory*, al estar ésta, a diferencia de aquélla, en franco descrédito, como el propio Hume reconoce¹⁰⁰.

La enorme aportación de Hume consistió en criticar la metafísica del estado de naturaleza, del pacto social y de los derechos naturales, sustentada por el iusnaturalismo racionalista, tan en boga en su siglo, sin dejar por ello de construir una auténtica teoría del Estado, individualista y utilitaria, incapaz de articularse desde los esquemas conceptuales, organicistas y moralizantes, de la filosofía política tradicional, esto es, aristotélico-tomista.

1995 pp. XV, XXIX-XXXII y LIV-LV.

⁹⁷ Sobre la doctrina humeana de la soberanía me extiendo en *La doctrina británica de la soberanía... op. cit.* pp. 119-128. Vid, asimismo, el trabajo de conjunto sobre la Teoría del Estado y el pensamiento constitucional de Hume en Joaquín Varela Suanzes, *op. cit.*, pp.59-90.

⁹⁸ Cfr. por ejemplo, *Of the Parties of Great Britain*, en el vol. 3, pp. 133-144, de *David Hume, The Philosophical Works*, edición de Thomas Hill Green y Thomas Hodge Grose, 4 vol, Londres, 1882-1886, reimpresa por Scientia Verlag Aalen, 1964. Salvo indicación expresa, por esta edición se harán en adelante todas las citas de Hume, señalándose volumen y página.

⁹⁹ *Of passive obedience*, vol. 3, pp. 460-1.

¹⁰⁰ Cfr. *Whether the British Government inclines more to Absolute Monarchy, or to a Republic.* vol. 3, p. 125.

Descartada la argumentación iusnaturalista de la soberanía popular, Hume prefiere abordar el problema de la titularidad de la soberanía en el marco del ordenamiento jurídico británico, no en abstracto, adhiriéndose a la clásica tesis de la soberanía del Parlamento. Ahora bien, Hume no se limitó a repetir las clásicas tesis de Thomas Smith y Richard Hooker, liberándolas del añadido lockeano de la soberanía popular, sino que introdujo un matiz muy importante al subrayar la primacía de los Comunes sobre los Lores y desde luego sobre el Monarca. Una primacía que justifica al considerar que a través de la Cámara Baja se expresaba periódicamente la opinión pública, como señala en su relevante ensayo *On the Independency of Parliament*¹⁰¹, al que se volverá luego, publicado en 1741, durante el reinado de Jorge II y al final del largo mandato de Robert Walpole como Primer Ministro.

En cualquier caso, conviene insistir que a Hume más que interesarle *quién* era soberano, le preocupaba *cómo* se ejercía la soberanía. Era éste un punto de partida coherente no sólo con su liberalismo, sino también con sus presupuestos filosóficos más profundos y, desde luego, con su teoría del origen y legitimidad del Estado. Supuesto el Estado, lo que le importaba realmente era defender la forma de gobierno más adecuada- o, si se prefiere, más útil- para vertebrar el *rule of law* o, para decirlo con sus palabras, "*a government of laws, not of men*"¹⁰², con el objeto de asegurar de manera constante y ordenada el ejercicio de la libertad. Su atención no se centra, pues, en la doctrina de la soberanía, sino en la teoría del Estado de derecho. Un Estado basado tanto en el principio de legalidad- esto es, en "el sometimiento a la leyes generales y uniformes, previamente conocidas por los diversos órganos y por todos sus súbditos"¹⁰³- como en la división de poderes y, muy particularmente, en la independencia de los jueces, pues Hume entiende que "toda la vasta máquina de nuestro gobierno no tiene en última instancia otro objetivo que administrar justicia"¹⁰⁴.

¿Pero cómo debían articularse los poderes dentro del Estado constitucional, en

¹⁰¹ *Cfr.* Vol. 3, p. 120.

¹⁰² *Of Civil Liberty*, vol. 3, p. 161. El derecho, para Hume, era "fuente de toda seguridad y felicidad", como dirá en su ensayo *Of The Rise and Progress of the Arts and Sciences*, vol. 3. p. 185.

¹⁰³ *On the Independence of Parliament*, vol. 3, p. 116.

particular el legislativo y el ejecutivo, y cuál debía ser la forma de gobierno resultante? En principio, Hume era partidario, como Montesquieu, de examinar las ventajas de los sistemas de gobierno de acuerdo con la situación concreta de cada país, pese a lo cual no ocultaba sus simpatías, coincidentes también con las del Barón de la Bréde, por la "Monarquía mixta", que, aunque no exenta de defectos, gozaba, a juicio de Hume, de las grandes ventajas de cada una de las formas de gobierno¹⁰⁵. Esta forma mixta de gobierno era, precisamente, la que, a su juicio, existía en la Gran Bretaña de su época¹⁰⁶ y con la que el pensador escocés se identificó en lo esencial.

Ahora bien, para Hume la Monarquía británica no se caracterizaba sólo por mixturar la Monarquía hereditaria, la Aristocracia y la Democracia, sino también por establecer un equilibrio entre las tres instituciones que encarnaban esas tres formas simples de gobierno: la Corona, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. Un equilibrio en el que, como se ha dicho ya, habían insistido Locke y Bolingbroke, además de Voltaire, quien había elogiado "*ce mélange heureux dans le Gouvernement d'Angleterre, ce concert entre les communes, les lords et le roi...*"¹⁰⁷. Para Hume, en cualquier caso, el equilibrio entre la Corona, los Lores y los Comunes no era sólo un equilibrio de poderes, sino también de intereses, hasta el punto de que "el principal soporte del (sistema de) gobierno británico" era "la oposición de intereses"¹⁰⁸.

Hume consideraba que el equilibrio entre la Corona, los Lores y los Comunes era un rasgo encomiable de la Monarquía británica y digno de ser tenido en cuenta por otras Naciones¹⁰⁹, aunque reconocía que su contenido y alcance había dado lugar a la más profunda

¹⁰⁴ *Of the origin of Government*, vol. 2, pp. 300.

¹⁰⁵ *Cfr. That politics may reduced to science*, vol. 3, p. 101 y *Of the original contract*, así como *Idea of a perfect Commonwealth*, y en *whether the british government inclines more to absolute monarchy, or to a republic*

¹⁰⁶ "*The English Government*" era, en efecto, "una mezcla de Monarquía, aristocracia y democracia" dirá en *Of National Characters*, vol. 3, p. 252.

¹⁰⁷ *Lettres Philosophiques*, *op. cit.* Carta Novena, *Sur le Gouvernement*, p. 69.

¹⁰⁸ *Idea of a perfect Commonwealth*, vol. 3, p. 490.

¹⁰⁹ *Of the balance of power*, vol. 3, pp. 248 y ss. A su juicio, este equilibrio encontraba tal apoyo en "el

desavenencia ente los dos principales partidos británicos. En lo que concierne a su época, Hume sostenía en su ya citado ensayo, *On the independence of Parliament*, publicado en 1741, que el peso de la Corona residía "en el poder ejecutivo", pero reconocía que dicho poder se hallaba entonces "completamente subordinado al legislativo", pues su ejercicio requería "un gasto inmenso" y los Comunes habían hecho suyo "el derecho exclusivo de conceder créditos". El pensador escocés añadía que "la parte de poder que concede nuestra Constitución a la Cámara de los Comunes es tan grande que le permite imperar de modo absoluto sobre los demás órganos del gobierno". A este respecto, consideraba que el poder legislativo del rey era "un contrapeso insuficiente". Así, en efecto- teniendo en cuenta, sin duda, que desde el rechazo de la reina Ana I a la *Scottish Militia Act*, en 1707, no se había negado nunca el *royal assent* a una ley aprobada por las dos Cámaras del Parlamento- señalaba que "aunque el Monarca tiene el derecho de veto en la elaboración de las leyes, en la práctica se le concede tan poca importancia que cuanto es aprobado por ambas cámaras se tiene la seguridad de que encarnará en una ley, y la aprobación real es poco más que un formulismo". Por otro lado, si bien era cierto que "la Cámara de los Lores" constituía "un poderoso apoyo para la Corona, dado que sus miembros son, a su vez, sostenidos por ella", tanto la "experiencia" como la "razón" mostraban que los Lores no tenían "fuerza ni autoridad suficientes para mantenerse sin tal apoyo"¹¹⁰.

Tal estado de cosas no significaba, sin embargo, que la Constitución inglesa dejase de ser una "Constitución equilibrada", por cuanto si bien era verdad que la Corona dependía de los Comunes, no lo era menos que los Comunes dependían de la Corona, esto es, de la "influencia" que ésta- directamente o a través de sus Ministros- ejercía sobre aquéllos. "La Corona tiene tantos cargos a su disposición- escribe Hume- que mientras cuente con el apoyo de la parte honesta y desinteresada de la Cámara, dominará siempre sus resoluciones, al menos en la medida suficiente para librar de peligros a la constitución tradicional". Por ello, Hume

sentido común y el razonamiento más obvio" que era "imposible que pudiera escapar por completo a la antigüedad", *ibidem*, 249, aunque era "un secreto político que hasta ahora no había sido bien conocido", como sostiene en *Of Civil Liberty*, vol. 3. p. 161.

¹¹⁰ *On the Independency of Parliament*, vol. 3, p. 120.

sostenía que la "influencia" regia resultaba imprescindible para mantener el carácter mixto y equilibrado de esta Constitución. Una tesis que, según se ha dicho, había venido defendiendo Walpole contra todos los que, como Bolingbroke, le acusaban de monopolizar el poder y destruir las bases de la Constitución. "Podemos dar a esta influencia- escribía Hume- el nombre que se nos antoje; calificarla incluso de corrupción y vasallaje; pero es en cierto grado y especie inseparable de la propia naturaleza de la constitución y necesaria para la conservación de nuestro gobierno mixto. Por ello- concluía Hume, pensando sin duda en Bolingbroke y su círculo-, en vez de afirmar de modo inflexible que la dependencia del Parlamento es, en cualquier grado, una infracción de las libertades británicas, el partido del país debería haber hecho ciertas concesiones a sus adversarios y limitarse a examinar cuál es el grado más conveniente de esa dependencia, más allá del cual se hace peligrosa para la libertad"¹¹¹.

La adscripción de Hume a las tesis de la "constitución equilibrada" no le impidió, pues, reconocer que tal equilibrio no era- no podía ser- perfecto, abriendo una fisura en lo que por aquel entonces era una axioma constitucional, aceptado más tarde por Blackstone, pero ya no tanto por Burke ni por Bentham, según se verá más adelante.

Sin embargo, Hume no examinó el papel que en la estructura constitucional de su época desempeñaban el Gabinete y el Primer Ministro. En realidad, Hume no analizó las decisivas transformaciones que se habían producido en la Constitución inglesa desde comienzos del siglo XVIII, sobre todo desde que Jorge I había accedido al Trono, en 1714. Unas transformaciones que se habían ido produciendo, precisamente, por obra y gracia de las convenciones constitucionales o reglas no escritas, merced a las cuales se habían ido asentando los mecanismos para exigir la responsabilidad política- todavía puramente individual- de los Ministros por parte del Parlamento, más allá del viejo instrumento del *impeachment*, con el que se exigía desde la Baja Edad Media la responsabilidad penal. Una responsabilidad que ni siquiera alcanzaba al Monarca, como es sabido, aunque Hume reconozca que eso no implicaba

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 120-121. Subrayados de Hume. En nota añadía: "con esta "influencia de la Corona", que hallo justificada, me refiero sólo a la nacida de los cargos y honores que el monarca puede conceder. En cuanto a la práctica del *soborno* privado, puede ser equiparado a la práctica de utilizar espías, escasamente justificable en un buen ministro e infame en uno malo...".

que éste fuese irresponsable, como sostiene en su ensayo *Of Passive Obedience*¹¹².

Pero aunque Hume siguiese defendiendo la doctrina de la Constitución "mixta" y "equilibrada" y no mencionase para nada el papel del Gabinete y del Primer Ministro, no cabe duda de que introdujo importantes correcciones en esta doctrina, al subrayar la subordinación del ejecutivo al legislativo y el formulismo en el que se había convertido el veto regio a las leyes. Unas correcciones que, en realidad, llevaban el germen de la destrucción de esta doctrina y anunciaban la nueva teoría del sistema parlamentario de gobierno, basada más en la idea de "armonía" que de "equilibrio" entre los poderes del Estado constitucional.

Por otro lado, debe añadirse que a Hume tampoco se le escapó la relevancia de los partidos políticos- que él distingue agudamente de las "facciones"¹¹³- en el Estado constitucional, así como la importancia del bipartidismo en la estructura constitucional británica, aunque sin examinar su incidencia real. Hume aceptó la existencia de los partidos políticos como una consecuencia de un Estado libre (una consecuencia por lo general desagradable) más que como una condición de este tipo de Estado, a diferencia de lo que haría Burke más tarde¹¹⁴.

III. Política y Constitución durante las tres primeras décadas del reinado de Jorge III (1760-1789)

1. La involución autoritaria de Jorge III

¹¹² Cfr. *Of Passive Obedience*, vol. 3, pp. 462-3.

¹¹³ Cfr. *Of Parties in General* (1742) y *Of the Coalition of parties* (1752).

¹¹⁴ Cfr. G. Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Universidad, Madrid, I, 1980., p. 28. Sartori se basa sobre todo en el ensayo de Hume *Of the parties in Great Britain*, escrito en 1742. En realidad, la actitud de Hume no sólo contrasta con la que mantuvo Burke dos décadas después, sino con la que por aquellas fechas sostuvo Edward Spelman en un opúsculo que vio la luz en 1747 con el título *A Parallel between the Roman and the British Constitution*. Sostenía Spelman que en la Antigüedad lo que había destruído la libertad no había sido la existencia de dos partidos, uno aristocrático y el otro democrático, sino la supresión de uno de ellos a manos del rival. "Los partidos no son sólo el resultado, sino el soporte de la libertad", aseveraba Spelman. La existencia de una oposición organizada y permanente, aunque no exenta de riesgos y peligros, resultaba, para Spelman, muy beneficiosa para el pueblo, pues gracias a ella se mantenía una atenta y constante vigilancia de la actividad gubernamental "que mantenía en guardia a los Ministros" y que a menudo les impedía adoptar medidas destinadas a reforzar en exceso su poder. La oposición, además, era un mecanismo necesario para conservar el equilibrio de la Constitución, "en virtud del cual nuestro sistema de gobierno está tan felizmente compuesto". *Apud* J. A. W. Gunn, *Factions no more. Atitudes o party in government and Opposition in Eigtheenth Century England*, London, Frank Cass, 1971., pp. 151-153.

Desde su acceso al Trono, en 1760, Jorge III se propuso reforzar sus prerrogativas en detrimento del poder del Gabinete, siguiendo el modelo paternalista y autoritario de Monarquía que había defendido Bolingbroke¹¹⁵. Las pretensiones de Jorge III fueron en gran parte satisfechas bajo el mandato como Primer Ministro de Pitt el viejo- el *Earl* de Chatham- y sobre todo de Lord North (1770-1782), durante el cual el Monarca logró recuperar buena parte de los poderes de prerrogativa, tal como se habían delimitado tras la Revolución de 1688, convirtiendo al Primer Ministro en un mero instrumento de la voluntad regia y reduciendo el Gabinete a un grupo de “servidores del rey”. El propio Monarca ejerció un control personal de los nombramientos para cargos públicos, sobornando a la Cámara de los Comunes, en lugar de dejar control y corrupción como patrimonio de los *whigs*.

En buena medida ello fue así por la ausencia de un fuerte partido *tory*, pues hasta el liderazgo de Pitt el Joven un sector nada desdeñable de este partido no se había reconciliado plenamente con los principios de 1688 y perseveraba en su jacobitismo inicial. Los “amigos del Rey” en los Comunes eran, por otra parte, sus mercenarios, y en el caso mejor sus devotos personales, no propiamente partidarios *tories*. El resultado, como recuerda Macaulay Trevelian, no fue en ningún modo acorde con las profecías de Bolingbroke sobre la edad dorada que había de seguir al advenimiento de un “rey patriota”, independiente de todas las facciones políticas”¹¹⁶.

Ahora bien, ni siquiera durante el mandato de Lord North Jorge III consiguió recuperar todos los poderes que la revolución de 1688 había dejado en manos del rey. Es preciso no perder de vista que Jorge III, siguiendo el precedente sentando por sus dos antecesores, no asistió a las reuniones del Gabinete, limitándose a presidir las reuniones del Consejo Privado, que se convirtieron desde entonces en un puro trámite para formalizar las decisiones que el Gabinete había adoptado previamente.

Por otro lado, desde el acceso al Trono de Jorge III hasta la dimisión de Lord North- por supuesto mucho más después, siguieron utilizándose los mecanismos para exigir la

¹¹⁵ Cfr. R. Pares, *George III and the Politicians*, OUP, 1953; J. Steven Watson, *The Reign of George III, 1760-1815*, OUP, 1960.

responsabilidad política del Gobierno, compatibles con el *impeachment*, que se puso en funcionamiento por última vez en 1805 contra Lord Melville¹¹⁷. Los *whigs*, excluidos del Gobierno y agrupados en torno a Rockingham, ejercieron una constante labor de oposición, presentando mociones de censura contra determinados ministros y votando contra el Discurso de la Corona. Tal oposición no prosperó por falta de suficiente apoyo parlamentario, pero no cabe duda de que contribuyó a afianzar el control del Gabinete por el Parlamento¹¹⁸ y muy en particular la responsabilidad colectiva de aquél ante los Comunes, que hasta entonces se había puesto en práctica de forma puramente individual. Una responsabilidad que el propio Lord North defendió con toda claridad en 1778, al afirmar que los crímenes, faltas o errores cometidos por un miembro del Gobierno “debían atribuirse al colegio gubernamental en su conjunto y no a uno de sus miembros por separado”¹¹⁹.

Como consecuencia del debate parlamentario que tuvo lugar al año siguiente sobre una moción de censura interpuesta contra el Primer Lord del Almirantazgo, Lord North volvió a manifestar que una moción de esta índole no debía dirigirse contra un Ministro aisladamente, sino contra todo el Gabinete: “ la presente moción equivale a un voto de censura contra el Primer Lord del Almirantazgo... pero un voto de esta naturaleza no puede ser solamente una censura contra el Primer Lord del Almirantazgo, sino contra todos los servidores de confianza de su Majestad”¹²⁰.

Pero aparte de la moción de censura y de la Contestación al Discurso de la Corona (*the adress in reply to the King's or Queen's Speech*), durante este periodo se fueron afianzando otros mecanismos para exigir la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento, como las “preguntas” *questions*) o el debate anual de los presupuestos (*the general Budget*

¹¹⁶ G. Macaulay Trevelyan, *Historia Política de Inglaterra*, *op. cit.* p. 388.

¹¹⁷ Cfr. A. Todd, *op. cit.*, T. I. pp. 54 y ss; y A. Esmein, *Elements de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Paris, 1921, vol. I, pp. 146.

¹¹⁸ Cfr. K. Loewenstein, *British Cabinet Government*, OUP, 1967, pp. 92 y ss. F. O'Gorman, *The emergence of the british two-party system. 1760-1832*, Edward Arnold, London, 1982, pp. 13-14. Sobre los partidos políticos ingleses en la segunda mitad del XVIII, *vid.* W. Hill, *British Parliamentary Parties: 1742- 1832. From the Fall of Walpole to the First Reform Act*, London, 1985.

¹¹⁹ *Apud.* W. C. Constin y J. Steven Watson, *op. cit.* I, p. 239.

resolution)¹²¹.

2. Los elocuentes silencios de Blackstone

Pero a ninguno de estos mecanismos alude William Blackstone (1723-1780) en sus influyentes "*Commentaries on the Laws of England*", publicados entre 1765 y 1769¹²². Blackstone, el jurista inglés más influyente del siglo XVIII¹²³, insistió en el carácter mixto de la Constitución británica afirmando que en ella se combinaban las tres formas puras de gobierno, la monarquía, la aristocracia y la democracia. Esta combinación, alabada ya por Cicerón y Tácito, se encarnaba en las tres partes de ese "cuerpo político" o "corporación" llamada Parlamento británico, en quien residía la soberanía¹²⁴: el Rey, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, esta última "elegida libremente por el pueblo"¹²⁵. Blackstone añadía que "si el supremo poder residiese en una de las tres partes por separado, se estaría expuesto a los inconvenientes de una Monarquía absoluta, de la aristocracia o de la democracia", sin que tampoco fuese aconsejable que "el supremo poder residiese en dos de estas tres partes". Si, por ejemplo, residiese en el Rey y en la Cámara de los Lores, "nuestras leyes podrían estar bien hechas y ejecutadas, pero no tendrían siempre como norte el bien del pueblo"; si, en cambio, residiese en el Rey y los Comunes, "se necesitaría esa circunspección

¹²⁰ *Apud, ibidem*, Libro I, cap. V, pp. 238-9.

¹²¹ Si al principio del reinado de Jorge III la presencia de los Ministros en el Parlamento no fue muy querida por algunos miembros de las Cámaras y, de hecho, hubo alguna iniciativa para excluirlos de su seno, este recelo se fue disipando. Los Comunes deseaban tener a los Ministros en su Cámara para apoyarlos o atacarlos, considerándolos no sólo como representantes o agentes del Rey, sino principalmente como portavoces del partido adversario, de tal modo que la derrota del Ministerio suponía la derrota del partido que lo apoyaba.

¹²² *Commentaries on the Laws of England in four books, with the last corrections of the author*, Londres, printed at the revived Apollo Press, 1814, 4 vol. Todas las citas de Blackstone se harán por el volumen primero de esta edición.

¹²³ *Vid.* la clásica biografía de David A. Lockmiller, *Sir William Blackstone*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1938.

¹²⁴ Sobre el concepto de soberanía en Blackstone, *vid.* Joaquín Varela Suanzes, *La soberanía en la doctrina británica*, *op. cit.*, pp. 129 y ss.

¹²⁵ *Commentaries, op. cit.* Introducción, sección II, p. 71 y Libro I, cap. II, p. 171.

y cautela que sólo la sabiduría de los Pares otorgan"; en fin, si el supremo poder residiese en las dos Cámaras del Parlamento con la exclusión del rey, "se estaría tentado de abolir la realeza o debilitar e incluso destruir totalmente la fuerza del poder ejecutivo"¹²⁶.

Junto a la soberanía del Parlamento, que Blackstone defendió de forma titubeante¹²⁷, y a la combinación de las tres formas de gobierno, la Constitución inglesa se caracterizaba por la división de poderes, imprescindible para garantizar la libertad, como Montesquieu, cuya influencia en Blackstone fue muy notable, había demostrado. Las dos Cámaras del Parlamento, con sus respectivas facultades y privilegios, ejercían el poder legislativo junto al Rey; éste, ahora como titular de la Corona, ejercía por sí solo el poder ejecutivo, para lo que estaba dotado de unos amplios poderes, de los que luego se hablará, mientras el poder judicial se atribuía a una judicatura independiente del ejecutivo (no necesariamente del legislativo). Blackstone insistía en la necesidad de separar tanto el poder legislativo del ejecutivo, como este último del poder judicial. "En todos los gobiernos tiránicos- escribía en relación al primer punto- el poder de hacer y de ejecutar las leyes reside en el mismo hombre o en un mismo cuerpo de hombres, y allí en donde ambos poderes están unidos la libertad pública no puede existir"¹²⁸. No importaba demasiado a este respecto que dichos poderes los ejerciese el Rey, como ocurría en una Monarquía absoluta, o el Parlamento, como había ocurrido con el "Parlamento Largo" durante el reinado de Carlos I. En ambos casos la tiranía resultaría inevitable¹²⁹. En relación al segundo punto, Blackstone añadía que "nada debe evitarse más en una Constitución libre que unir las competencias (*provinces*) de un Juez y de un Ministro"¹³⁰.

Ahora bien, no bastaba con afirmar que la Constitución inglesa se caracterizaba por la soberanía del Parlamento y por consagrar una forma "mixta" de gobierno que se organizaba en

¹²⁶ *Ibidem*, Introducción, Sección II, p. 71. *Vid.*, asimismo, pp. 69- 72 y Libro I, cap. II, pp. 166-167.

¹²⁷ *Cfr.* Joaquín Varela Suanzes, *La doctrina británica de la soberanía... op. cit.* pp. 129-141

¹²⁸ *Comenmtaries*, *op. cit.*, Libro I, cap. II, p. 160.

¹²⁹ *Cfr. Ibidem*, Libro I, cap. II, p. 167.

¹³⁰ *Ibidem*, L. I. cap. VII, p. 277.

torno al principio de división de poderes. Era preciso, a juicio de Blackstone, añadir que se trataba también de una Constitución "equilibrada", pues los poderes del Estado estaban ligados entre sí por un conjunto de "controles" y "equilibrios", en los que Montesquieu no había insistido mucho, pero sí Locke- con quien la deuda de Blackstone era muy grande en este punto- y Hume. A este respecto, el profesor de Oxford señalaba que era "fundamental para preservar el equilibrio de la Constitución" que el poder ejecutivo ejerciese parte del poder legislativo, aunque no su totalidad, por eso la Constitución inglesa había dado al rey la facultad de vetar las leyes aprobadas por los Lores y los Comunes¹³¹. Por otro lado, el Parlamento podía controlar mediante el *impeachment* la acción del poder ejecutivo¹³², aunque era preciso partir a este respecto de la irresponsabilidad jurídica del Rey, sin la cual se destruiría el equilibrio constitucional¹³³. En fin, el poder judicial lo ejercían unos jueces independientes, pero el principal Tribunal de Justicia era la propia Cámara de los Lores. Un hecho en el que Montesquieu no había reparado en su análisis de la Constitución inglesa y que había llevado a Locke a ignorar el poder judicial en su clasificación de los poderes del Estado. Precisamente debido a esta unión entre los Lores y la judicatura, Blackstone insistía, como se ha visto, en la absoluta necesidad de separar el poder judicial del ejecutivo, pero no del legislativo¹³⁴.

Blackstone, en definitiva, siguió interpretando la monarquía británica desde los esquemas monárquico-constitucionales, a pesar del innegable desarrollo que ya entonces había adquirido el sistema parlamentario de gobierno. A este respecto, conviene tener en cuenta que en los "Comentarios"- muy particularmente en los capítulos VII y VIII del Libro Primero- se encontraba el mejor resumen del estatuto jurídico del monarca inglés desde los tiempos de Bracton. En estos capítulos Blackstone examinaba la posición del Monarca, a la sazón Jorge

¹³¹ *Ibidem*, Libro I, cap. II, pp. 166 a 168.

¹³² *Ibidem*, Libro I, cap. VII. p. 252

¹³³ *Ibidem*, p. 252.

¹³⁴ *Cfr.* M. J. C. Vile, *op. cit.* pp. 103-4. "Blackstone- concluye Vile- fue un discípulo e incluso un plagiaro de Montesquieu, pero fue algo más que eso: realizó una interpretación esencialmente inglesa de Montesquieu y dio una dirección nueva al pensamiento inglés, que iba a jugar un papel de primer orden en el desarrollo constitucional americano", *ibidem*, p. 105.

III, de acuerdo con el derecho aprobado por el Parlamento y con el *Common Law*. Un derecho este último interpretado y actualizado por los jueces, que el Parlamento no había derogado, y mediante el cual se habían ido delimitando buena parte de las competencias del Monarca, precisamente aquellas conocidas con el nombre de "prerrogativa", sobre las que el propio Blackstone se extiende, haciendo gala de una gran maestría para mezclar el rigor jurídico con el histórico¹³⁵.

Blackstone mostraba cómo en virtud de los poderes de prerrogativa el Monarca disfrutaba de un conjunto de poderes residuales o remanentes- que más tarde se llamarían de reserva- que el Parlamento había consentido en mantener. Estos poderes no eran sólo, desde un punto de vista funcional, de carácter ejecutivo- aun siendo éstos los más importantes-, sino también de carácter legislativo, pues era anexa a la prerrogativa regia la sanción y, por tanto, el veto o la facultad de rechazar aquellas propuestas del Parlamento¹³⁶.

Para Blackstone, en realidad, el Rey de Inglaterra seguía siendo "no sólo el jefe, sino el único Magistrado de la Nación", al que todos los demás órganos del Estado debían subordinarse. "En cierto modo- añade- como ocurrió bajo la gran revolución del Estado romano, todos los poderes de la antigua *Commonwealth* se han concentrado en el nuevo Emperador..."¹³⁷. En relación al Parlamento, el monarca era "*caput, principium, et finis*", pues, aparte de participar en la elaboración de las leyes mediante su sanción, a él correspondía convocar y disolver las dos Cámaras¹³⁸.

Se trataba de una concepción del poder regio que, pese a chocar con la realidad constitucional, era común a todos los juristas de entonces, que tenían la costumbre de utilizar viejos términos para designar las nuevas instituciones¹³⁹.

¹³⁵ Cfr. Libro I. cap. VII, pp. 247-8 y 259-260.

¹³⁶ Sobre el *royal assent*, Cfr. *Ibidem*, Libro. I, cap. II, pp. 196-197.

¹³⁷ *Ibidem*, Libro I, cap. VII, p. 258.

¹³⁸ *Ibidem*, Libro I, cap. II, p. 166.

¹³⁹ Cfr. A. V. Dicey, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, (1885), 10.ª edición, Macmillan, Londres, 1959, con una Introducción de E. C. S. Wade, pp. 7-8. Sobre este asunto, vid.

¿A que se debía este divorcio entre la concepción blackstoniana del poder regio y la realidad constitucional? Pues al olvido de las convenciones constitucionales. El profesor inglés, en efecto, al abordar la posición del rey se centraba sólo en su posición jurídica, delimitada tanto por el derecho parlamentario como por el *Common Law*, pero no tenía en cuenta, en cambio, la posición política del rey, regulada por las convenciones constitucionales que se habían ido afianzando desde la revolución de 1688.

Este punto de partida explica que Blackstone aludiese a la participación del Monarca en la elaboración de las leyes aprobadas por las dos Cámaras del Parlamento, sin añadir que no se había interpuesto el veto regio desde que la Reina Ana lo hiciese en 1707 y que, por tanto, la participación del Monarca en la función legislativa se había convertido en una mera formalidad, como había puesto de relieve Hume un cuarto de siglo antes en su ensayo sobre la independencia del Parlamento. Pero, sobre todo, este punto de partida explica que a lo largo de los cuatro tomos de su obra no se refiriese para nada al Gabinete ni a los mecanismos mediante los cuales la oposición exigía la responsabilidad política del Gobierno ante las dos Cámaras del Parlamento, como la moción de censura, el voto de confianza, el debate de los presupuestos, las preguntas y las interpelaciones. Unos mecanismos muy distintos del *impeachment* o procedimiento para exigir la responsabilidad penal, al que sí hace referencia Blackstone¹⁴⁰, como se ha dicho ya. Es muy significativo que en el capítulo IX del libro Primero de los "Comentarios", titulado *Of subordinate Magistrates*, Blackstone no examinase los poderes y deberes de *his Majesty's great officcers of state*, como el Ministro de Hacienda (*Lord Treasure*), al no ser "objeto de nuestras leyes"¹⁴¹, mientras que en ese mismo capítulo se ocupase de otros cargos de la administración pública, sin duda muchísimo menos relevantes desde un punto de vista constitucional, como los *Sheriffs*, los *Coroners*, los *Justices of Peace*,

asimismo, Sir Ernest Barker, *Blackstone on the British Constitution*, en *Essays On Government*, OUP, 2.^a edición, 1965 pp. 144 a 146.

¹⁴⁰ *Cfr. Commentaries, op. cit.* Libro I, cap. VII, p. 252.

¹⁴¹ *Ibidem*, Libro I, cap. IX, p. 344.

los *Constables* o los *Surveyors*¹⁴².

Desde luego, este punto de partida explica también el silencio de Blackstone sobre los dos partidos políticos, el *whig* y el *tory*- cuya importancia en la estructura constitucional del Estado era ya manifiesta, como queda dicho- y, por consiguiente, el silencio sobre la dialéctica Gobierno/ oposición.

En realidad, el análisis que lleva a cabo Blackstone del sistema constitucional británico- describiendo su "Constitución formal", pero sin importarle un ardite la "material"- suponía un retroceso respecto al que había hecho Hume, un autor que al menos había señalado la importancia de la "influencia" regia y de los partidos políticos.

3. *Cabinet system* y partidos políticos en Burke

Muy distinta a la de Blackstone era la posición que sostuvo Edmund Burke (1729-1797) en su vibrante opúsculo *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, que vio la luz en 1770¹⁴³. Burke, el más brillante parlamentario y polemista británico del siglo XVIII, en cuya persona se aunaban la condición de teórico de la Constitución y la de político en activo¹⁴⁴, pergeñó esta obra poco después de que Jorge III nombrase su séptimo Gabinete en tan sólo diez años de reinado, presidido por Lord Norh. Su escrito era una diatriba contra el gobierno personal del Monarca y contra sus intentos de destruir el bipartidismo¹⁴⁵. Las tesis de Burke expresaban, ciertamente, las ideas del sector del partido *Whig* aglutinado en torno a Rockingham, de quien había sido secretario particular entre 1765 y 1766, cuando éste había estado al frente del Gabinete, pero además, y sobre todo, representaban una exégesis de la

¹⁴² Cfr. *Ibidem*, Libro I, Cap. IX, pp. 345 y ss.

¹⁴³ Los *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, pueden verse en *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, editados por Paul Langford, OUP, 1981, vol. II, pp. 241-323.

¹⁴⁴ Una exhaustiva y fidedigna biografía de Burke en Carl B. Cone, *Burke and the Nature of Politics.*, vol. I. *The Age of The American Revolution*, vol. II, *The Age of the French Revolution*, University of Kentucky Press, 1957 y 1964.

¹⁴⁵ Sobre el contexto político de esta obra, vid. J. Brewer, *Party Ideology and Popular Politics at the Accession of Georges III*, op. cit. 1976, pp- 39-138.

Monarquía inglesa tal como ésta se había ido configurando durante los reinados de los primeros Jorges. En realidad, en muchos de los postulados que Burke sostenía en esta obra se encuentran las piedras miliare de lo que andando el tiempo se conocería como doctrina del *cabinet system*, sin duda mucho más acorde con las profundas transformaciones que se habían ido produciendo desde la entronización de la dinastía de los Hannover. Además, en esta obra se halla también una lúcida defensa del papel de los partidos políticos en el Estado constitucional.

A juicio de Burke, la Corona, usando torticeramente de su prerrogativa- o más exactamente, de su influencia- había extendido peligrosamente sus poderes con el propósito de que los políticos se sometiesen a sus designios personales y de convertir al Parlamento en un instrumento cortesano, mediante la corrupción. Para ello- denunciaba Burke-, Jorge III había creado un partido propio, el de "los amigos del Rey". En realidad, más que un partido se trataba de una "facción", mediante la cual trataba de controlar al Ministerio y al Parlamento, dando lugar, en rigor, a un sistema de "doble gabinete", el *de iure*, responsable frente al Parlamento, pero sin poder efectivo, y el *de facto*, que ejercía el poder con la confianza del Rey, pero que era políticamente irresponsable ante la representación nacional. Un sistema completamente contrario, no a la "letra", pero sí al "espíritu" de la Constitución inglesa, tal como ésta se había ido desarrollando desde la revolución de 1688.

Para acabar con esta situación Burke proponía recuperar el sistema parlamentario de gobierno. A su entender, en la Gran Bretaña debía existir una estrecha conexión entre los poderes legislativo y ejecutivo. El Gabinete era, precisamente, el vínculo que unía a ambos. Ahora bien, la elección del Gabinete no debía depender de la prerrogativa regia, sino de la Cámara de los Comunes, al ser el órgano representativo de toda la Nación: "todo gobierno - aseveraba el fogoso político *whig*- debe tener la administración que corresponde a su legislativo. En otro caso tiene que producirse un desorden espantoso. El pueblo de una comunidad política libre que ha tenido cuidado de que sus leyes sean el resultado del consenso general, no puede ser tan insensato que tolere que su sistema ejecutivo se componga de personas en las que no confía y a las que ninguna prueba de amor y confianza pública han

recomendado para esos poderes...”¹⁴⁶. Añadía Burke que en un país libre tenía que existir "una razón mejor para apoyar a los Ministros de la Corona que aquella tan breve de que "el Rey ha considerado conveniente nombrarlos". Tal razón no era otra que la confianza de los Comunes, única manera de que los Ministros conectasen "con los sentimientos y opiniones del pueblo"¹⁴⁷.

En otras palabras, Burke proponía transformar al Ministerio en un órgano dependiente del Parlamento- en particular, de los Comunes-y no de la Corona, y al Parlamento en un órgano que expresase fielmente la voluntad popular, esto es, la del "pueblo" instruido y culto, no la del ignaro¹⁴⁸, pues Burke era un defensor del sistema parlamentario de gobierno y de los partidos políticos, pero no de un sistema democrático, ni desde luego de una democracia de partidos, en la que los representantes de éstos en el Parlamento se someten a un nuevo mandato imperativo. Una situación propia del siglo XX e incompatible con las tesis de Burke, sobre todo con las que expuso en su célebre *Bristol Adress*, publicado en 1774, en donde defendía el carácter puramente representativo del mandato parlamentario con unos argumentos expuestos con gran brillantez, pero no enteramente originales, pues ya estaban implícitas en las obras de Smith y Hooker y de forma explícita en los "Comentarios" del propio Blackstone¹⁴⁹.

Al defender la responsabilidad política, y no meramente penal, del Gobierno, Burke consideraba necesario, asimismo, que el Parlamento controlase no sólo los actos jurídicos de aquél, sino también sus actos políticos o discrecionales, o, dicho de otro modo, no sólo la función ejecutiva del Gobierno, sino la que más tarde se llamaría función de dirección política

¹⁴⁶ *Thoughts on the Cause of the Present Discontent*, *op. cit.* p. 278.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 280.

¹⁴⁸ Sobre la idea de pueblo en Burke, *vid.* Alfred Coban, *Edmund Burke ante the revolt against the eighteenth century*, George Allen, and Unwin, Londres, 2.ª edic. 1960, p. 66. Sobre su actitud respecto de la democracia, *vid.* el apartado titulado "*Burke and the eighteenth century constitution*", pp. 59-71.

¹⁴⁹ Sobre el concepto de representación en Smith y Hooker me extiendo en *La soberanía en la doctrina británica... op. cit.* pp. 92-97. Sobre el concepto de representación en Burke, *vid.* Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación*, CEC, Madrid, 1985, pp. 201 y 204.

del Estado o de *indirizzo politico*¹⁵⁰: "Las leyes- aducía- no llegan muy lejos. Constituid el Gobierno que os plazca; la parte infinitamente mayor de él tiene que depender necesariamente del ejercicio de los poderes que se dejan confiados a la prudencia y rectitud de los Ministros de Estado. Incluso toda la utilidad y eficacia de las leyes depende de ellos"¹⁵¹.

Ahora bien, para acabar con el gobierno autoritario de Jorge III Burke proponía recuperar no sólo el sistema parlamentario de gobierno sino también el papel de los partidos políticos en la estructura constitucional del Estado. A este respecto, ampliando algunas de las tesis que había defendido un año antes en *Observations on a Late State of the Nation*¹⁵², concebía al partido político como "un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo"¹⁵³. La ambición de poder era consustancial al partido, pero se trataba de una ambición, "generosa", fácilmente distinguible "de la lucha mezquina e interesada por obtener puestos y emolumentos", que era para Burke el objetivo de las facciones y, en particular, de la que conformaban los "amigos del rey"¹⁵⁴. Como observa Sartori, "ya no se trata de que un partido termine siempre en una facción, sino de que en tal caso un partido no es un partido. Cuando Burke quiere hablar de facción dice facción; cuando quiere hablar de partido dice partido"¹⁵⁵. Mientras la facción constituida por los "amigos del Rey", propalaban la especie de que "todas las conexiones políticas son por su propia

¹⁵⁰ Sobre el concepto de *indirizzo politico*, vid. Enzo Chelli, *Atto Político e Funzione D'Indirizzo Politico*, Giuffrè, Milán, 1961.

¹⁵¹ *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, op. cit. p. 277.

¹⁵² Este opúsculo puede verse en *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, op. cit. Vol. II, pp. 102-219. Burke ya defendía aquí la necesidad de los partidos en un Estado libre, así como la imprescindible homogeneidad política del Gabinete y la unidad de sus criterios en la política nacional e internacional.

¹⁵³ *Thoughts on the Cause of the Present Discontents...* op. cit. p. 317. Como escribe Leslie Stephen, en rigor, el partido era para Burke "la antítesis de una pandilla (clique)", su existencia probaba que "la sangre sana estaba circulando por las venas del cuerpo político", op. cit. vol. 2., pp. 235.

¹⁵⁴ *Thoughts on the Cause of the Present Discontents...* op. cit. p. 318.

¹⁵⁵ *Partidos y Sistemas de Partidos*, op. cit. p. 29.

naturaleza facciosas", Burke defendía en este opúsculo que las "conexiones" entre los hombres dedicados a la política no sólo resultaban inevitables, sino "honorables"¹⁵⁶. Los hombres libres a menudo piensan de forma diversa, por lo que era preciso no cultivar "el odio por las conexiones políticas", sino, al contrario, darse cuenta de que tales conexiones eran "esencialmente necesarias para la completa realización de nuestro deber público", incluso si llevaban consigo honores, recompensas e influencia. De ahí que "los mejores patriotas en los más grandes Estados han recomendado y promovido siempre tales conexiones"¹⁵⁷. El sistema de partidos era precisamente para Burke el mecanismo que conectaba al ejecutivo con el legislativo, la pieza esencial que aseguraba un necesario ligamen entre ambos, superando la geométrica distinción y contraposición que de uno y otro habían hecho Bolingbroke y Montesquieu¹⁵⁸.

4. Paine y Bentham

En Enero de 1776, Thomas Paine (1737-1809) publicaba una obra muy crítica con la Constitución británica y, en particular, con la Monarquía, que llevaba por título *Common Sense*¹⁵⁹. En esta obra, que gozó de una enorme popularidad, Paine adelantaba las claves de su pensamiento y de sus ideales políticos, que se pueden resumir en la defensa de una República basada en la soberanía popular, en la división de poderes y en el reconocimiento de los derechos "naturales" del hombre. Una República que sería la forma de Estado que se vertebraría en la América anglosajona, en donde el influjo de Paine, "el más conspicuo representante inglés de las doctrinas de los revolucionarios franceses"¹⁶⁰, resultó decisivo.

¹⁵⁶ *Thoughts on the Cause of the Present Discontents...* op. cit. p. 319.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ Cfr. Luigi Compagna, *L'idea dei Partiti da Hobbes a Burke*, Bibliopolis, Napoli, 1986, pp. 128-129.

¹⁵⁹ Esta obra puede verse en *Thomas Paine, Political Writings*, CUP, 1989, edición e Introducción a cargo de Bruce Kuklic, pp. 1-38, por donde se citará en adelante. Una reciente traducción española en *El Sentido Común y otros escritos*, Estudio Preliminar, selección y traducción de Ramón Soriano y Enrique Bocado, Tecnos, Madrid, 1990.

¹⁶⁰ Leslie Stephen, op. cit. vol. II, p. 260. Una visión más reciente y sistemática sobre el pensamiento de

Para Paine, el contrapunto de la República democrática que aspiraban a construir los colonos americanos, no era tanto la monarquía absoluta cuanto la monarquía que había puesto en planta la Constitución inglesa. Al fin y al cabo, razonaba Paine, "los gobiernos absolutos (a pesar de ser una desgracia para la naturaleza humana) tienen esta ventaja: que son simples; si el pueblo sufre, sabe la causa de donde surge sus sufrimientos, conoce asimismo el remedio y no anda preocupado con la variedad de causas y cuidados. Sin embargo, la Constitución de Inglaterra es tan desorbitadamente compleja que la nación puede sufrir durante años sin ser capaz de descubrir en qué sitio reside la falta; unos dirán que en tal lugar y otros que en aquel otro, y cada médico de la política aconsejará una medicina diferente"¹⁶¹. Añadía Paine que si se examinaban las partes que componían la Constitución inglesa se descubriría que en ella se recogían "las bases remanentes de dos antiguas tiranías, mezcladas con algunos nuevos elementos republicanos... los restos de la tiranía monárquica en la persona del rey..., los restos de la tiranía aristocrática en las personas de los Pares..., los nuevos republicanos en las personas de los Comunes, de cuya virtud depende la libertad de Inglaterra"¹⁶².

Ahora bien, eso no quería decir que Paine estuviese de acuerdo en definir a la Monarquía inglesa de acuerdo con la doctrina de la monarquía mixta y equilibrada. Antes al contrario, Paine, quizá pensando en Blackstone, por entonces el principal valedor de esa doctrina, agregaba que definir a la Constitución de Inglaterra como "una unión de tres poderes, que recíprocamente se contrarrestan" era "ridículo", una "flagrante contradicción"¹⁶³. Para Paine, en efecto, las tres partes que componían la Constitución inglesa no se relacionaban entre sí de forma paritaria. Eso era imposible. Había una parte preponderante. Y era la Monarquía. En realidad, el elemento clave de esa Constitución era el Rey, no los Lores ni los Comunes. Y lo era sobre todo por el enorme poder que entrañaba su "influencia". "...La

Paine en A. J. Ayer, *Thomas Paine*, Londres, 1988; *vid*, asimismo, Gregory Claeys, *Thomas Paine. Social and Political Thought*, Unwin Hyman, Boston, 1989; en particular, pp. 63 y ss; y, en fin, el breve estudio de Mark Philip, *Paine*, OUP, 1989, *passim*.

¹⁶¹ *Common Sense*, *op. cit.* p. 5.

¹⁶² *Ibidem*, pp. 5-6.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 6, subrayados de Paine.

Corona es la parte tiránica de la Constitución de Inglaterra, y es evidente por sí mismo que toda su importancia proviene únicamente de ser la que concede empleos y pensiones; por consiguiente, aunque hemos sido lo suficientemente prudentes para cerrar con llave la puerta contra la monarquía absoluta, también hemos sido, al mismo tiempo, lo suficientemente torpes para dejar la llave en posesión de la Corona"¹⁶⁴.

Paine no negaba que los derechos individuales estaban más y mejor asegurados en Inglaterra que en cualquier otro país, pero en lo que atañía a la organización del poder público, "la voluntad del rey es tan ley en (la Gran) Bretaña como en Francia, con la diferencia de que, en lugar de proceder directamente de su boca, se la ofrece al pueblo bajo la más ostentosa apariencia de una ley del Parlamento. Pues el destino de Carlos I ha hecho a los reyes más astutos, pero no más justos"¹⁶⁵. En este punto, pues, Paine coincidía con Blackstone, aunque por distintos e incluso opuestos motivos, al pasar por alto que en Inglaterra el veto regio a las leyes aprobadas por las dos Cámaras del Parlamento era un mero requisito jurídico, una mera formalidad, como había advertido Hume¹⁶⁶.

En definitiva: la Gran Bretaña podría servir de ejemplo como el país de las libertades públicas, pero no era desde luego un modelo de organización del Estado. Un doble mensaje que tendrían muy en cuenta no sólo los revolucionarios americanos, sino también los franceses, y que suponía contrarrestar la general complacencia con que los publicistas británicos, desde Bolingbroke hasta Blackstone, pasando incluso por el más crítico Hume, contemplaban su Constitución y, en particular, el andamiaje de poderes y funciones que ésta organizaba. "El prejuicio de los ingleses en favor de su propio gobierno de reyes, lores y

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 7.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 7. Subrayado de Paine. En el Apéndice a esta obra- que la versión inglesa hasta ahora citada no recoge-, su republicanismo, un tanto *naïf*, le lleva a decir en alguna ocasión que "el desnudo e inculto indio que caza en la selva es menos salvaje que el rey de Gran Bretaña", *Apéndice a El Sentido Común*, en *El Sentido Común y otros escritos*, *op. cit.* p. 60.

¹⁶⁶ Paine volvía a insistir en este punto más adelante al señalar que " si los poderes del gobierno todavía permanecen en las manos del rey, él tendrá siempre el veto sobre toda la legislación de este continente (el americano)", *ibidem*, p. 24. ¿Hay algún habitante de América tan ignorante para no saber que, de acuerdo con lo que se llama "la presente constitución", este continente no puede hacer más leyes que aquellas que el rey deja hacer?", *Ibidem*, p. 24.

comunes, proviene tanto o más del orgullo nacional que de la razón", sentenciaba Paine¹⁶⁷.

Aunque en esta obra Paine no mencionaba a los partidos políticos al describir el sistema británico de gobierno, su Apéndice, en cambio, concluía con unas palabras sin duda muy reveladoras de una manera de pensar poco proclive no tanto al pluralismo político cuanto al bipartidismo realmente existente entonces en la Gran Bretaña: " que desaparezcan los nombres de *whigs* y *tories* y que los únicos que se oigan entre nosotros sean los de un buen ciudadano, un sincero y generoso amigo y un virtuoso defensor de los derechos de la humanidad y de los Estados libres e independientes de América"¹⁶⁸. Y es que, como recuerda J. A. W. Gunn, Paine "permaneció hostil al convencional conflicto de partidos", pese a que no dejó de formar asociaciones de inequívoco carácter político. Una contradictoria actitud común al movimiento radical que Paine contribuyó a formar y no muy distinta a la que había mantenido Bolingbroke¹⁶⁹.

En Abril del mismo año de 1776- fecundo y emblemático año, en cuyos meses de Junio y Julio se aprobaron la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la Declaración de Derechos de Virginia, respectivamente- Jeremy Bentham (1748-1832), que a la sazón contaba sólo con veintiocho años de edad, publicaba su primer libro, *A Fragment on Government*. Este libro, en el que adelantaba buena parte de las ideas claves de la filosofía utilitaria que defendería a lo largo de su dilatada vida, era una especie de ajuste de cuentas con William Blackstone, su viejo maestro de Oxford, a cuyas clases de Derecho había asistido en 1763¹⁷⁰.

El publicista inglés se burlaba en esta obra de la laudatoria y ya anticuada interpretación que Blackstone había hecho de la Monarquía británica como monarquía mixta y

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 7.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 68. Subrayados de Paine.

¹⁶⁹ *Cfr.* J. A. W. Gunn, *op. cit.* p. 30 y nota 52.

¹⁷⁰ Téngase presente que el título completo de este libro era el siguiente: "*A Fragment on Government, being An Examination of what is delivered, On the subject of Government in General in the Introduction to Sir William Blackstone's Commentaries with a Preface in which is given a Critique on the Work at large*".

equilibrada, basada en la independencia del Rey, de los Lores y de los Comunes. Bentham ponía de manifiesto, como antes había hecho Burke, que el Rey y las dos Cámaras del Parlamento, lejos de ser tres partes "enteramente independientes", como Blackstone había afirmado, estaban estrechamente conectadas entre sí: "... Quienes consideren la influencia que el Rey y muchos Lores ejercen sobre la elección de los miembros de la Cámara de los Comunes, el poder que el Rey tiene para disolver, con una simple advertencia, dicha Cámara; quienes consideren la influencia que el Rey tiene sobre ambas Cámaras, mediante la concesión de dignidades y cargos y la destitución de los mismos; quienes consideren que el Rey, por otra parte, depende para su diario sustento de ambas Cámaras, pero, sobre todo, de los Comunes (por no mencionar otras muchas circunstancias que podrían apuntarse), podrán juzgar de la verosimilitud de las opiniones de nuestro autor (esto es, de Blackstone) cuando tan rotundamente formula tal aserción"¹⁷¹.

Por otro lado, Bentham reconocía, aunque no se extienda demasiado sobre este extremo, que un Estado libre o constitucional exigía reconocer, entre otras cosas, el derecho de asociación, así como la libre alternancia entre el Gobierno y la oposición. Asuntos sobre los que Blackstone había guardado silencio, como queda dicho. "¿En qué consiste- se preguntaba Bentham- la diferencia entre un Estado libre y un Estado despótico?... la diferencia se debe a circunstancias de distinta naturaleza: a la forma en que el poder, que considerado en su totalidad es supremo, se distribuye, en un Estado libre, entre las diferentes clases de personas que en él participan; a la fuente de que se derivan sus títulos; a los frecuentes y pacíficos cambios de condición que se producen entre gobernantes y gobernados, en virtud de los cuales los intereses de una clase se confunden con los de la otra; a la responsabilidad de los gobernantes; al derecho concedido a los súbditos para examinar y analizar públicamente los fundamentos que asisten a todo acto de poder ejercido sobre ellos; a la libertad de prensa, es decir, a la posibilidad que tiene todo ciudadano, sea de la clase que fuere, de hacer públicas sus quejas y denunciar a toda la comunidad; a la libertad de asociación, es decir, a la posibilidad que tienen los disconformes de comunicar sus sentimientos, concertar sus planes y practicar

¹⁷¹ *A Fragment on Government*, CUP, 1988, con una *Introduction* de Ross Harrison. Cap. III, párrafo 6.

cualquier modo de oposición, excepto la rebelión, sin que puedan verse legalmente perturbados por actos del ejecutivo"¹⁷².

Páginas más adelante, en el marco del debate sobre la soberanía del Parlamento y, más en concreto, sobre los límites a los que éste debía someterse en el ámbito de su función legislativa, Bentham distinguía dos tipos de oposición: la "hostil" y la "legal". La primera, más o menos violenta, además de no acatar una ley ponía en entredicho la legitimidad del legislador; la segunda, se limitaba a manifestar su pacífica disconformidad con la ley aprobada¹⁷³.

En este escrito se ponía de relieve que Bentham era bien consciente del protagonismo que los partidos políticos habían adquirido en el sistema constitucional de su país y, muy en particular, en la vida parlamentaria, aunque no se detuviese en este fenómeno, quizá dándolo por sabido. En lo que sí insistía era en la conveniencia de que la dialéctica gobierno/ oposición se rigiese por el principio de utilidad: "...Estoy plenamente convencido- argumentaba- de que las discusiones entre las partes contendientes (entre los defensores de una ley y sus oponentes) serán mucho más fácilmente conciliables si se refieren de un modo explícito y constante al principio de utilidad. ...Si la discusión se lleva por los cauces de este principio... el partido descontento adoptará entonces su resolución de someterse o resistir, basándose en fundamentos precisos, de acuerdo con su valoración, de acuerdo con la importancia de la materia discutida, de acuerdo con la probabilidad o improbabilidad de éxito; de acuerdo, en suma, con lo que el perjuicio de la sumisión represente en proporción con el menor o mayor perjuicio de la resistencia"¹⁷⁴.

5. La dimisión de lord North y sus consecuencias constitucionales: Pitt *versus* Fox

Si durante los años setenta los escritos de Burke, Paine y Bentham contribuyeron a cuestionar la doctrina de la Monarquía "mixta" y "equilibrada", los debates parlamentarios que

¹⁷² *Ibidem*, cap. IV, parágrafo 24. Subrayados de Bentham.

¹⁷³ *Cfr. Ibidem*, cap. IV, párrafos 29 y 30.

¹⁷⁴ *Ibidem*, cap. IV, parágrafo 39. Subrayados de Bentham.

se suscitaron en los Comunes a principios de los ochenta, sobre todo tras la dimisión de Lord North, pusieron de relieve que esta doctrina estaba herida de muerte. La dimisión de Lord North supuso, en realidad, un hito decisivo en el desarrollo del sistema parlamentario de gobierno. Esta dimisión se produjo como consecuencia de la moción de censura que el 20 de Marzo de 1782 presentó la Cámara de los Comunes, deseosa de acabar la desastrosa guerra de América. El Primer Ministro, en el poder desde 1770, dimitió, a sabiendas de que tal moción prosperaría. Con él dimitió todo el Gabinete, menos el *Lord Chancellor*, cuyo cargo se consideraba de índole judicial. La dimisión de Lord North estaba cargada de simbolismo al seguir gozando de la confianza regia. El Primer Ministro, reconociendo su precaria situación, advertía a Jorge III que era necesario que en ese trance no tuviese en cuenta sus simpatías personales sino la voluntad de los Comunes y se decidiese a nombrar un nuevo Ministerio¹⁷⁵. Así lo hizo Jorge III, siendo bien consciente de que con ello sentaba un precedente histórico de extraordinaria relevancia: “el día fatal ha llegado- confesaba el Monarca a Lord North-, en el que los infortunios de los tiempos y el súbito cambio de sentimientos en la Cámara de los Comunes me han conducido a cambiar a mis Ministros y a una remoción más general de otras personas, que yo creo que nunca antes se ha conocido”.¹⁷⁶

La caída del Gabinete North suponía, en efecto, el primer cambio casi total de un Gobierno como consecuencia de la presión parlamentaria, aunque no obedeciese a la presentación de una moción de censura, sino a la convicción de que dicha moción prosperaría en caso de que llegase a presentarse. De ahí que algunos autores no duden en afirmar que la dimisión de Lord North establecía un *turning point* en el desarrollo del sistema parlamentario de gobierno, sin que tal afirmación suponga olvidar que la responsabilidad colectiva del Gabinete ante los Comunes tardaría años en asentarse¹⁷⁷.

En ese mismo año de 1782, *whigs* y *tories* presentaron una moción de censura contra Lord Shelburne, que obligó al Rey Jorge III a nombrar, en Abril de 1783, un Gabinete de coalición entre ambos partidos, del que formaban parte Lord North y Charles James Fox,

¹⁷⁵ Cfr. E. Neville Willians, *op. cit.* p. 90.

¹⁷⁶ *Apud, ibidem*, p. 91.

¹⁷⁷ Cfr. por ejemplo, K. R. Mackenzie, *The English Parliament*, Penguin Books, Harmondsworth, London,

hasta entonces adversarios irreconciliables. Se trató de un nuevo triunfo del Parlamento sobre el Rey, que cobraba mayor significado debido a las hostiles relaciones que éste mantenía con Fox. Sin embargo, Jorge III no tardó en destituir este Gabinete de coalición, a pesar de que seguía contando con la confianza de los Comunes. Poco después, en Diciembre de 1783, el Monarca nombró Primer Ministro a Pitt el Joven, quien se vio obligado a gobernar en minoría hasta Marzo de 1784. De esta manera se estableció la convención constitucional de que sólo cuando un Gabinete es derrotado por el Parlamento en cuestiones clave, el Primer Ministro está obligado a dimitir¹⁷⁸. Por otro lado, en ese mismo año de 1784, Pitt el Joven, deseando dejar de estar en minoría, solicitó y obtuvo de Jorge III la disolución de los Comunes. Una prerrogativa muy importante de la Corona, que desde entonces se trasladaría de hecho al Primer Ministro.

Durante estos años algunos políticos defendieron públicamente que para designar al Primer Ministro y a los demás miembros del Gabinete debía pesar más la confianza del Parlamento que la de la Corona. Así se expresó en los Comunes, en el decisivo año de 1782, Charles James Fox, el más sobresaliente político *whig* del último tercio del siglo XVIII. A juicio de Fox, el Rey debía elegir a sus Ministros teniendo en cuenta ante todo “la opinión pública, la voluntad del Parlamento y, en definitiva, la del pueblo”. Y añadía: “una Administración en la cual los Comunes no tengan confianza, no es una administración segura para albergar el gobierno de esta nación en esta crisis... No basta con decir “Yo soy Ministro porque Su Majestad ha querido que lo sea”¹⁷⁹. Dos más años más tarde, Fox, también en los Comunes, sostuvo que al corresponder a la Cámara Baja la protección “de los derechos del pueblo”, debía reconocerse a dicha Cámara la competencia “para oponerse a la elección de los Ministros”¹⁸⁰.

Pero Jorge III y muchos políticos de la época no aceptaron pacíficamente estas premisas. Pitt el Joven, el más destacado representante del partido *tory* en el último tercio del

1950, p. 88; y K. Loewenstein, *op. cit.* p. 92.

¹⁷⁸ *Cfr.* A. H. Dodd, *op. cit.* p. 144.

¹⁷⁹ *Apud*, Costin and Watson, *op. cit.* vol. I, p. 241.

¹⁸⁰ *Apud*. E. Neville Willians, *op. cit.* p. 98.

siglo XVIII y en los primeros años del XIX, sostuvo ante los Comunes, en 1784, que si se reconociese a esta Cámara, como Fox solicitaba, el derecho a oponerse al nombramiento regio de los Ministros, se trasladaría a ella *ipso facto* el poder ejecutivo, destruyéndose “ el equilibrio entre las tres partes del legislativo”, esto es, entre el Rey y las dos Cámaras del Parlamento, sobre el que descansaba la Constitución inglesa¹⁸¹. Una afirmación que resultaba difícilmente rebatible.

En realidad, la confianza de la Corona siguió siendo un requisito necesario- cuando menos hasta 1832- para acceder al cargo de Primer Ministro y para permanecer en él. La confianza regia se consideraba también imprescindible para la designación de los demás miembros del Gabinete. Correspondía al Primer Ministro proponerlos, pero esta propuesta debía contar con la aprobación de la Corona¹⁸².

En cualquier caso, tras la dimisión de Lord North, en 1782, doce años después de acceder al poder, se fue poniendo de manifiesto de forma cada vez más patente que el Gabinete debía contar con el apoyo del Parlamento y en particular con el de la Cámara de los Comunes. Sin este apoyo la dirección de la política se fue haciendo más difícil, incluso imposible, aunque el Rey y sus Ministros se empeñasen en llevarla a cabo, pues lo Comunes podían en cualquier momento paralizar todas las iniciativas legislativas del Gabinete y negarse a aprobar los Presupuestos. Jorge III, por ello, se vio obligado a escoger su Gabinete teniendo muy en cuenta la voluntad del Parlamento, sobre todo la de los Comunes, como Burke había defendido con vigor años antes. En realidad, en la primera mitad del siglo XVIII ya había ocurrido un tanto de lo mismo. La diferencia estribaba ahora en que la voluntad de los Comunes se iba haciendo cada vez más independiente de la Corona y de la Cámara de los Lores, de tal forma que la “influencia” de ambas en los Comunes fue disminuyendo. En lógico correlato, fue aumentando la necesidad de sustituir esta influencia por la búsqueda de una mayor homogeneidad o “armonía” entre el Gabinete y la Cámara Baja. Algo que requería de

¹⁸¹ *Apud, ibidem*, p. 97.

¹⁸² En 1803, Pitt el Joven no tuvo inconveniente alguno en aceptar que "para la dirección de los asuntos públicos era absolutamente necesario que hubiese un Ministro sobre el que recayese el mayor peso del Gabinete", pero añadía que este Ministro debía contar con "la confianza del Rey", *cfr. ibidem*. Una confianza que, en realidad, Fox no había negado nunca de forma rotunda.

forma ineludible robustecer la disciplina de partido, a lo que contribuiría decisivamente Pitt el Joven.

Además de reorganizar el partido *tory*, dotándole de una ideología más nítida, así como de una organización y de un apoyo electoral más sólidos y estables, Pitt- que estuvo al frente del Gobierno desde 1783 a 1801 y desde 1804 a 1806- contribuyó también a que el partido *whig* se reforzase orgánicamente en torno a un dirigente indiscutido: Charles James Fox. Con el afianzamiento e institucionalización del “Jefe de la oposición”- a través de convenciones, como había ocurrido con la figura del Primer Ministro-, no cabe duda de que el sistema parlamentario avanzó notablemente.

Precisamente por esos años (exactamente en 1792), Henry Mackenzie sostenía que la oposición era en la Gran Bretaña “una especie de corporación pública (*public body*)”, “perfectamente conocida y establecida” en la práctica política. Las funciones de este “*ex-official body*”, como Mackenzie la denominaba, cuando actuaba “de manera saludable para el Estado”, eran las de “fiscalizar celosamente la actividad de la Administración”, corrigiendo sus abusos y limitando sus excesos, además de “enfrentarse a la corrupción de su poder” y, cuando fuese necesario, reforzar sus medidas. Los beneficios de una semejante oposición eran muchos. Se trataba sobre todo de un mecanismo necesario para equilibrar y contrarrestar el poder de la Administración. Si el poder de ésta se reforzaba por su capacidad para efectuar nombramientos, “el descontento y la envidia” de los que no habían sido nombrados reforzaba a la oposición, nutriendo sus filas. Si la Administración contaba con “mayores oportunidades de información”, a la oposición no se le podía impedir el acceso a los secretos de Estado. Si la Administración se imponía por la dignidad de su poder, la oposición contaba con su “familiaridad con el pueblo”. Si la Administración podía acrecentar su popularidad cuando el viento de la cosa pública soplab a favor, la oposición no veía mermada su popularidad cuando ese viento soplab en contra. Además, cuando la oposición censuraba públicamente a la Administración, a menudo podía hacerlo sin probar la veracidad de sus inculpaciones, pues la carga de la prueba recaía casi siempre en la Administración. “La oposición está con frecuencia obligada a actuar a la defensiva, pero tiene siempre el ardor, la vivacidad y el entusiasmo de un asaltante”. Por supuesto la oposición tenía que medir mucho la veracidad y

la oportunidad de sus críticas. “El respeto y utilidad de esta representación crítica del pueblo (*censorial representation of people*), si se me permite darle esta denominación- concluía Mackenzie-, dependen de la manera en que ejerza sus funciones. Si su resistencia a las medidas del Gobierno no es razonable o si sus objeciones son capciosas”, el pueblo retirará su confianza en la oposición y “disminuirá su respetabilidad”¹⁸³.

Aunque se trataba de un análisis bastante minucioso de las funciones de la oposición en el Estado Constitucional, Mackenzie sólo hacía hincapié en las funciones de ésta como instrumento de control y límite a la actividad gubernamental, sin mencionar su función de alternativa al Gobierno, que se iría imponiendo desde principios del siglo XIX.

Naturalmente, sobre reforzar la figura del “Jefe de la oposición”, Pitt reforzó la del Primer Ministro así como la solidez del Gabinete, eliminando la presencia en él del *Lord Chancellor*, que al tener un carácter apolítico era en la práctica un cargo vitalicio, utilizado por el Monarca para introducir sus puntos de vista en el seno del Gabinete. Pitt consiguió que los Ministros sólo discutieran con el Monarca materias atinentes a su departamento, reservándose él como Primer Ministro todo lo relativo a la política general¹⁸⁴.

Pitt, asimismo, introdujo una mayor honestidad en la realización de las elecciones, aunque sin poner en entredicho el arcaico e injusto sistema electoral, que se remontaba a los tiempos de Carlos II y en el que se primaba la representación de los intereses agrarios de la aristocracia terrateniente sobre los intereses industriales y financieros de la gran burguesía y los de las clases medias urbanas. En este sistema, además, se distribuía de forma desigual y arbitraria los distritos electorales, de tal modo que algunas ciudades, como Manchester y Birmingham, pese a estar muy pobladas, carecían de representantes, mientras que se mantenían los “burgos de bolsillo” (*pocket boroughs*), distritos muy pequeños que servían a terratenientes adinerados, y los “burgos podridos” (*rotten boroughs*), lugares en otro tiempo sometidos al señorío de familias aristocráticas y que, pese a haberse despoblado, enviaban al Parlamento unos representantes que en rigor tan sólo representaban a quienes los nombraban.

¹⁸³ *A Review of the Principal Proceedings of the Parliament of 1784, 1792, Apud J. A. Gunn, Factions no More... op. cit. p. 243.*

¹⁸⁴ *Cfr. A. H. Dodd, op. cit. p. 149 y K. Loewenstein, op. cit. pp. 96-7.*

Por último, Pitt alejó la Administración Pública de la política, aunque lejos todavía de transformarla en *Civil Service*.

Todas estas medidas atenuaron de forma considerable el patronazgo de la Corona y del ejecutivo sobre el Parlamento y los electores¹⁸⁵.

En resumen, pues, poco después de la dimisión de Lord North, y en gran medida como consecuencia de ella, la parlamentarización de la Monarquía inglesa había dado un salto muy importante, de tal forma que la vieja doctrina de la Constitución “mixta” y “equilibrada” se alejaba notoriamente de la realidad. Entre el Monarca o Jefe del Estado y el Gabinete, las convenciones establecían una indudable, aunque no nítida, distinción, atribuyendo a éste buena parte de las facultades que ante el derecho escrito pertenecían a aquél. La irresponsabilidad del Monarca venía acompañada de la responsabilidad política de los Ministros ante las dos Cámaras del Parlamento, tanto de forma individual como colectiva. El Gabinete se había transformado ya en un órgano políticamente homogéneo, en el que destacaba la figura del Primer Ministro.

Sin embargo, los miembros del Gabinete, y señaladamente el Primer Ministro, para acceder y permanecer en sus cargos dependían todavía de la confianza del Rey y no sólo de la del Parlamento. Dentro de éste, la Cámara de los Lores gozaba de los mismos poderes que la Cámara de los Comunes, excepto en el ámbito financiero. Los partidos políticos, por otro lado, no eran todavía agrupaciones suficientemente cohesionadas y su disciplina era todavía escasa. El electorado era muy reducido y el Gabinete seguía manipulando sistemáticamente las elecciones, de tal forma que este órgano expresaba la voluntad política del Parlamento sólo de forma muy imperfecta y, desde luego, el Parlamento no expresaba en modo alguno la voluntad de la mayoría de la Nación.

La Monarquía británica no era, por tanto, una Monarquía parlamentaria en sentido estricto, ni mucho menos una monarquía democrática. Pero no cabe duda de que la vieja doctrina de la monarquía “mixta” y “equilibrada”, elaborada por Bolingbroke, Montesquieu y Blackstone, respondía mucho menos a la realidad constitucional que la nueva doctrina de la monarquía parlamentaria defendida por Burke a comienzos del mandato de Lord North y por

Fox al final de este mandato.

6. Paley

Pese a ello, algún importante publicista siguió defendiendo la vieja doctrina¹⁸⁶. Así ocurrió con William Paley, que en 1785 dio a la imprenta una obra notable: "*The Principles of Moral and Political Philosophy*"¹⁸⁷, en la que se hacía patente el influjo de Hume, sobre todo cuando rechazaba las tesis lockeanas del contrato social y defendía la soberanía del Parlamento. En lo que concierne al sistema de gobierno, a juicio de Paley la Constitución británica articulaba un "estado mixto" o, lo que venía a ser lo mismo, una "monarquía limitada", en la que se combinaban tres clases de gobierno: la monarquía, la aristocracia y la república, representadas cada una de ellas por el Rey, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, respectivamente. La bondad de esta forma mixta de gobierno consistía en unir las ventajas de las tres formas simples, excluyendo sus inconvenientes. Unas ventajas y unos inconvenientes que Paley analiza más adelante de forma minuciosa, trazando una brillante síntesis de la doctrina de la Constitución mixta y equilibrada (la más penetrante de todo su siglo, a juicio de M. J. C. Vile¹⁸⁸), aunque por aquel entonces esta doctrina poco tuviese que ver con la realidad constitucional, dado el notable desarrollo que había alcanzado ya el sistema parlamentario de gobierno, sobre todo después de la dimisión de Lord North, en 1782¹⁸⁹.

La fidelidad de Paley a los esquemas básicos de la doctrina de la "constitución mixta y equilibrada" le llevan a pasar por alto, entre otras muchas cosas, el papel que el Gabinete

¹⁸⁵ Cfr. A. H. Dodd, *op. cit.* pp. 153-5.

¹⁸⁶ Sobre el debate constitucional en la Gran Bretaña de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX y, en particular, sobre el contraste entre la constitución "formal" y la "material", resultan de interés los artículos de Harry T. Dickinson, *The Ideological Debate on the British Constitution in the late eighteenth and early nineteenth centuries*, y de Horst Dippel, *The Theory and Practice of the British Constitution in the late eighteenth Century*, ambos en "*Il Modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800*", a cura di Andrea Romano, Giuffrè, Milano, 1998.

¹⁸⁷ *The Principles of Moral and Political Philosophy*, by William Paley, M. A. Archdeacon of Carlisle, London, Printed for R. Faulder, New Bond Street, MDCCLXXXV.

¹⁸⁸ Cfr. *Constitutionalism and the Separation of Powers*, *op. cit.* p. 106.

¹⁸⁹ Sobre el pensamiento constitucional de Paley, *vid.* mis trabajos, *La Doctrina británica de la soberanía*, *op. cit.* pp. 141-143, y *Sistema de gobierno y partidos políticos en el pensamiento constitucional británico durante el último tercio del siglo XVIII (de Blackstone a Paley)*, en *Historia constitucional*,

desempeñaba en la estructura constitucional de Inglaterra y su responsabilidad política ante el Parlamento, como antes había ocurrido con Hume y Blackstone, así como a silenciar a los partidos políticos. Ahora bien, esta fidelidad a las viejas y ya desfasadas doctrinas no fue óbice para que pusiese de relieve algunas convenciones constitucionales, como la necesidad de que el Rey nombrase a sus Ministros teniendo en cuenta la confianza de que éstos gozaban en el Parlamento, como se ha visto.

En realidad, aunque se quedase corto al extraer sus consecuencias, a Paley no se le escapaba el profundo cambio que había sufrido la Constitución de la Gran Bretaña desde la Revolución de 1688. Un cambio que se había ido produciendo a de forma "silenciosa y desapercibida", como siempre había ocurrido en este país, cuya Constitución no se había delineado nunca conforme a un "plan" racional o a unos "principios" inmutables, como muchos comentaristas pensaban. Antes al contrario, la Constitución británica se asemejaba a esas viejas mansiones, "que en vez de construirse de una vez, conforme a un plan y de acuerdo con las reglas de la arquitectura, se han erigido en diferentes épocas artísticas, alterándose de cuando en cuando y recibiendo continuamente adiciones y reformas, ajustadas al gusto, fortuna o conveniencia de sus sucesivos propietarios"¹⁹⁰. De ahí que en la política británica "los efectos más importantes y permanentes han sido, la mayor parte de las veces, incidentales e imprevistos", lo que exigía cautela a la hora de apoyar las innovaciones constitucionales y no dejarse seducir por "modelos de perfección especulativa"¹⁹¹.

Muy en particular, Paley insistía en la diferencia entre el estatuto jurídico de la Corona y su posición en el sistema político o, para decirlo con sus palabras, entre la *legal existence* y el *actual exercise* de la *royal authority*. Desde el primer punto de vista- que unas veces califica de "teórico" y otras de "jurídico"- el Rey estaba revestido de unas prerrogativas tan vastas (como la de rechazar las leyes aprobadas por las dos Cámaras del Parlamento), que un extranjero podría pensar que en la Gran Bretaña se había establecido el "más tortuoso

<http://constitucion.rediris.es/revista/hc/uno/Blackstone.html>, nº 1, oviedo, Junio de 2000.

¹⁹⁰ *Principles of Moral and Political Philosophy*, *op. cit.* pp. 465-6.

¹⁹¹ *Ibidem*, pp. 467- 469.

despotismo". Desde el segundo punto de vista, en cambio, tales prerrogativas regias se convertían en "meras ceremonias", y, en su lugar, había surgido su "influencia" o "patronazgo", que no había hecho más que crecer a medida que se extendía y enriquecía el Imperio, a pesar de que la Constitución parecía desconocerla por completo¹⁹². En realidad, Paley era consciente de que la fuerza básica de la Corona en aquel entonces residía en la "influencia" y no en el ejercicio efectivo de sus viejas prerrogativas.

Si bien Paley estaba dispuesto a aceptar algunas críticas contra la "influencia" de la Corona- y en general del ejecutivo-, en la vida política inglesa, sobre todo en las dos Cámaras del Parlamento, no dejaba de subrayar la importancia de dicha "influencia" en el funcionamiento de la Constitución inglesa, hasta el punto de considerarla un elemento clave del "equilibrio constitucional" y un mecanismo imprescindible para que todas las piezas del entramado constitucional pudiesen funcionar correctamente, sin perjudiciales bloqueos¹⁹³. Desde luego, Paley se apresuraba a aclarar que nada tenían que ver estas opiniones con la justificación del cohecho, del soborno o de cualquier suerte de corrupción o práctica que pusiese en peligro la probidad personal. Lo que debía discutirse no era, a su juicio, la conveniencia o inconveniencia de la influencia (que en caso de quitársela al Rey otro poder se encargaría de ejercerla, puesto que era inevitable), sino su alcance¹⁹⁴. Paley estimaba, como antes había hecho Hume en su artículo *Of the Independency of Parliament*, que el gran poder de la Cámara de los Comunes requería un sistema de mecenazgo mediante el cual la Corona y la Cámara de los Lores pudiesen defenderse ellas mismas y mantener una auténtica "constitución mixta". De ahí que concluyese el examen de la "influencia" regia afirmando que "un Parlamento independiente es incompatible con la monarquía"¹⁹⁵.

En realidad, la actitud que muestra Paley a lo largo de sus "Principios" era bastante

¹⁹² *Ibidem*, pp. 466-7.

¹⁹³ *Ibidem*, pp. 491-492.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 495.

¹⁹⁵ *Principles of Moral and Political Philosophy*, *op. cit.* p. 496. Sobre estos extremos, *vid.* M. J. C. Vile, *op. cit.* p. 106.

contradictoria y un tanto desconcertante. Lo era desde un punto de vista doctrinal, al aceptar las viejas tesis de Montesquieu, Hume y Blackstone y a la vez hiciese eco de la nueva realidad constitucional o, dicho de otra manera, al moverse dentro de los esquemas de la "constitución mixta y equilibrada", y al reconocer, no obstante, el divorcio entre el derecho y la realidad y, más en concreto, entre el estatuto jurídico de la Corona y su posición en el proceso político.

Pero Paley era también contradictorio desde un punto de vista político, al defender la "influencia" regia y, a la vez, al reconocer los peligros que ésta encerraba. Como ambiguo resulta también cuando en otra ocasión reconoce que ciertos aspectos del sistema político y jurídico británico, como la elección y composición de la Cámara de los Comunes, adolecían de "irregularidad" e "incongruencia"¹⁹⁶, sin que ello le impidiese defender la conveniencia y utilidad del sistema representativo vigente (el remedio podía ser peor que la enfermedad), y arremeter contra los que concebían el sufragio como un "derecho natural" (pese a excluir a las mujeres) y se manifestaban a favor de una reforma parlamentaria de acuerdo con esquemas "abstractos"¹⁹⁷.

IV. Dos palabras sobre el influjo de la Gran Bretaña en los orígenes del constitucionalismo francés y español

Manuel García Pelayo ha recordado que "no hay constitución que haya tenido una influencia tan grande en la formación del Derecho constitucional liberal como la constitución británica, y ello tanto en el aspecto del Derecho positivo como en el de la teoría y de la técnica jurídico-constitucionales. Trazar sus influencias en este aspecto equivaldría a escribir una historia del liberalismo y del Derecho constitucional moderno"¹⁹⁸. Aquí no se trata, desde luego, de "escribir una historia del liberalismo y del Derecho Constitucional moderno", sino tan sólo de mostrar, muy a grandes rasgos, el influjo del modelo constitucional británico en los

¹⁹⁶ *Ibidem*, pp. 485 y 486. En esta última página Paley reconoce que "alrededor de la mitad de los miembros de la Cámara de los Comunes obtiene sus escaños por la elección del pueblo, mientras la otra mitad lo hace a través de la compra o designación de los grandes propietarios".

¹⁹⁷ *Cfr. Ibidem*, pp. 487-9.

¹⁹⁸ *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Universidad, Madrid, 1984, p. 289.

orígenes del constitucionalismo de dos naciones tan relevantes para la historia constitucional comparada como son Francia y España. Comencemos por Francia.

1. Anglofobia y anglofilia en Francia

El constitucionalismo británico se convirtió en Francia en un constante punto de referencia, a favor o en contra, desde el triunfo de la revolución de 1688. En la difusión del modelo constitucional inglés Voltaire jugó un papel sin duda muy relevante, pero fue sobre todo Montesquieu quien contribuyó de forma más decisiva a ensalzar este modelo en Francia e incluso en el resto de la Europa continental, merced al enorme éxito del "Espíritu de las Leyes", que vio la luz por vez primera en 1748. En este libro su autor conciliaba sin demasiada dificultad su admiración por la monarquía medieval francesa (que Voltaire no compartía) con sus elogios al constitucionalismo británico, esto es, el constitucionalismo historicista con la anglofilia, al igual que harían los "notables" en su "revolución aristocrática", y en contra de lo que sostendrían Rousseau y los fisiócratas, unidos por su anglofobia y su aversión al historicismo medievalizante, aunque el primero defendiesen una república democrática y los segundos el despotismo monárquico ilustrado¹⁹⁹.

En el brillantísimo debate sobre la monarquía que se mantuvo en la Asamblea Constituyente de 1789 la piedra de toque más importante para distinguir a unas tendencias constitucionales de otras fue el rechazo o la aceptación del constitucionalismo del otro lado del Canal de la Mancha²⁰⁰. Tres de esas tendencias, formadas por los "aristócratas", los "anglómanos" y por un hombre excepcional, Mirabeau, vieron en la Gran Bretaña una referencia fundamental para la construcción de la nueva monarquía francesa, aunque el modelo británico no era igualmente aceptado e interpretado. Los "aristócratas" venían a identificarlo con el que establecía la vieja Constitución francesa, en desuso tras varios siglos de

¹⁹⁹ Resulta todavía imprescindible la consulta del libro de Gabriel Bonno, *La Constitution Britannique devant l'opinion française de Montesquieu a Bonaparte*, Librairie Ancienne Honoré Champion, Paris, 1931, *passim* Vid, *asimismo*, dos libros más antiguos incluso pero no menos imprescindibles: Joseph Dedieu, *Montesquieu et la tradition politique anglaise en France*, Paris, 1909 (reimpreso en Ginebra por Slatkine en 1971) y E. Carcassonne, *Montesquieu et le problème de la constitution française au XVIII siècle*, PUF, Paris, 1927.

²⁰⁰ Sobre este extremo me extiendo en *Mirabeau y la Monarquía o el fracaso de la clarividencia*, *Historia*

absolutismo, pero que Montesquieu había contribuido a exhumar y que, bajo su ejemplo, los "notables" habían enarbolado a partir de 1787 para justificar su "rebelión aristocrática" contra el gobierno de Luis XVI. Los "anglómanos", menos interesados en el constitucionalismo histórico, se contentaban con adaptar a Francia el modelo monárquico británico, tal como había sido descrito por Montesquieu, Blackstone y De Lolme. Unos autores que se habían atendido al derecho escrito y no al *comon law* ni a las convenciones a la hora de describir la Monarquía británica. Circunstancia que explica en buena medida por qué los "anglómanos" ignoraron, o en su caso criticaron, el proceso parlamentarizador de la monarquía británica, esto es, el desplazamiento de la dirección política del Estado desde el Monarca hacia un Gabinete respaldado por las dos Cámaras del Parlamento, sobre todo por los Comunes. Un desplazamiento que, como queda dicho, se había iniciado en la época de Walpole y se había reforzado considerablemente desde la independencia de los Estados Unidos. Fue Mirabeau, quien llamó la atención sobre esta parlamentarización de la Monarquía británica y quien sostuvo la necesidad de tenerla en cuenta a la hora de articular en Francia una nueva Monarquía francesa. Para sostener estas tesis, Mirabeau no dejaría de repetir los argumentos que Burke y Fox habían defendido al otro lado del Canal de la Mancha. Frente a las tesis anglófilas de los "aristócratas", los "anglómanos" y Mirabeau, la cuarta y última tendencia constitucional presente en la Asamblea Constituyente, en la que era patente la influencia de Rousseau, estaba formada por los "patriotas", quienes rechazaron el modelo monárquico británico en todas sus interpretaciones y se vieron obligados a construir una monarquía completamente nueva, en la que resultó decisiva la aportación de Sieyès. Una Monarquía que se plasmó en la Constitución de 1791.

Pero fue durante la Restauración cuando el constitucionalismo británico alcanzó en Francia su mayor apogeo. Los publicistas franceses post-revolucionarios, como Benjamín Constant, los "ultras" Chateaubriand y Vitrolles, así como los doctrinarios Guizot y Royer-Collard, acogerán, aunque no de la misma forma, las tesis que habían sostenido los anglómanos y Mirabeau en la Asamblea Constituyente de 1789-1791 y se mostrarán partidarios de articular una Monarquía similar a la británica y muy distinta de la de 1791. Una Monarquía

que puso en planta la Carta de 1814, otorgada por Luis XVIII²⁰¹.

2. La Constitución británica en España

Si de Francia venimos a España es necesario dejar constancia de que en el siglo XVIII el conocimiento del constitucionalismo británico resultó, asimismo, indudable, aunque fue el modelo monárquico constitucional, y no el parlamentario, el que casi en exclusiva se difundió entre nosotros, a partir de la divulgación de los escritos de Locke, Bolingbroke, Montesquieu, Blackstone y De Lolme entre los publicistas españoles más destacados de esa centuria, como Campomanes, Cabarrús, Martínez Marina y Jovellanos²⁰².

El constitucionalismo británico nacido de la revolución de 1688 se convirtió en un punto de referencia fundamental para el debate constitucional que se produjo en España a partir de la invasión napoleónica de 1808, sobre todo en las Cortes de Cádiz, aunque en estas Cortes triunfó el constitucionalismo francés de 1789-1791²⁰³. Jovellanos, a partir de una mezcla de escolasticismo y constitucionalismo histórico mezclada de algunas referencias a la Constitución británica, interpretada de forma muy arcaica, defendió una concepción de la Monarquía más parecida a la que habían defendido los "aristócratas" que los "anglómanos" y desde luego que Mirabeau. Jovellanos, en efecto, insistió en exhumar las leyes fundamentales de la Monarquía española desde una perspectiva marcadamente escolástica, en la que resulta evidente el influjo de Suárez, pero, a la vez, el polígrafo asturiano, amigo de Lord Holland y

²⁰¹ Cfr. Joaquín Varela Suanzes, *La Monarquía en el pensamiento de Benjamín Constant (Inglaterra como modelo)*, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 10, sept- Dic. 1991, pp. 121-138; *Idem*, *El Liberalismo Francés después de Napoleón (de la anglofobia a la anglofilia)*, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 76, Abril- Junio, 1992, pp. 29-43.

²⁰² Sobre este particular *vid.* el apartado introductorio de mi trabajo *El debate sobre el sistema británico de gobierno en España durante el primer tercio del siglo XIX*, en José María Iñurrutegui y José María Portillo (Eds.), *Constitución en España: orígenes y destinos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 79 y ss. Este trabajo se recogió previamente en el libro coordinado por Javier Alvarado Planas, *Poder, Economía, Clientelismo*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

²⁰³ Sobre estos extremos me pronuncio en diversos trabajos: *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo Hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983; *Tradicón y Liberalismo en Martínez Marina*, Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1983; *Los Modelos Constitucionales en las Cortes de Cádiz*, en François- Xavier Guerra (Director) *Revoluciones Hispánicas, Independencias Americanas y Liberalismo Español*, Editorial Complutense, Madrid, 1995, pp. 243-268, *El Debate sobre el sistema británico de gobierno en España durante el primer tercio del siglo XIX*, *op. cit.* pp. 84 y ss.; *Un precursor de la Monarquía Parlamentaria: Blanco-White y "El Español"(1810-1814)*, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 79, Enero- Marzo, 1993, pp. 101-120.

buen conocedor de Locke y Blackstone, sostuvo la necesidad de una monarca robusto y de una segunda cámara aristocrática a la inglesa. Las tesis jovellanistas las defenderían en las Cortes de Cádiz los Diputados "realistas", frente a las premisas sustentadas por los Diputados "liberales de la Metrópoli", quienes, al igual que Martínez Marina, si bien de manera distinta, eran partidarios de articular en la España de entonces una Monarquía similar a la francesa de 1791, aunque, eso sí, a diferencia de lo que había ocurrido con los "patriotas", se cuidaron mucho de entroncarla con la monarquía gótica medieval. Un entronque al que aludía la Constitución de 1812. Los Diputados americanos, en cambio, se mostraron tan insatisfechos con el modelo sustentado por los "realistas", por su conservadurismo, como con el defendido por los "liberales de la Metrópoli", por su jacobinismo, y parecieron guardar sus simpatías por un modelo constitucional capaz de reconocer el autogobierno de las provincias de Ultramar, pero más próximo al federalismo de la monarquía austracista que al de la Constitución republicana de los Estados Unidos. Una Constitución rechazada por realistas y liberales en las Cortes de Cádiz, de la misma forma- y en parte por las mismas razones- que lo había sido en Francia años antes. El único español- o al menos el más relevante- que defendió la necesidad de construir en España una Monarquía con cierto grado de parlamentarización, fue José María Blanco- White. Lo hizo a través de las páginas de "El Español", un periódico publicado en Londres desde 1810 a 1814, en donde criticó de forma muy inteligente la obra de las Cortes de Cádiz y muy en particular la Constitución que éstas elaboraron. Blanco propuso como alternativa un modelo monárquico parlamentario, en línea con lo que habían dicho Mirabeau y Burke. A Blanco corresponde, en realidad, el mérito de haber acuñado la más lúcida y moderna teoría constitucional de la Monarquía española durante esta etapa, así como el de ser- como antes había ocurrido con Mirabeau en Francia- el precursor de un nuevo constitucionalismo decimonónico. Un constitucionalismo anglófilo, que se construiría en Francia a partir de la Carta de 1814 y por el que lucharían muchos españoles desde el restablecimiento del absolutismo en ese mismo año²⁰⁴.

²⁰⁴ Sobre el influjo de la Constitución británica en la España de 1808-1814, aparte de las obras citadas en la nota anterior, *vid.* los artículos de Clara Álvarez Alonso, *La influencia británica y la idea de Constitución en Jovellanos*, José María Portillo, *¿Existía una antigua Constitución española? El debate sobre el modelo inglés en España, 1808-1812*, y Santos M. Coronas, *La recepción del modelo constitucional inglés como defensa de*

Durante el Trienio constitucional, se produjo la recepción de la teoría constitucional inglesa y francesa post-napoleónica, sobre todo de Bentham y Constant, que prosiguió en el exilio de 1823-1833, lo que llevó al grueso del liberalismo español a abandonar el modelo constitucional de 1812, deudor del francés del 91, y a pretender articular otro inspirado en la Gran Bretaña, directamente o a través de las Cartas francesas de 1814 y 1830²⁰⁵.

3. La ambigüedad de la monarquía británica

La Monarquía británica se rechazó en los albores del constitucionalismo francés y español por considerarse un modelo que reforzaba en exceso el poder del Monarca en detrimento del Parlamento, mientras que pocos años más tarde este mismo modelo se quiso trasplantar a ambas naciones con el objeto de disminuir el poder del Parlamento en beneficio del Monarca. La razón de tan distinta actitud se debía sin duda a un cambio de estrategia social y política por parte del liberalismo francés y español, así como al fracaso de la Monarquía vertebrada en 1791 y en 1812 a ambos lados de los Pirineos. Una Monarquía que había mermado de tal forma las facultades del ejecutivo, que éste se había convertido en siervo de una todopoderosa Asamblea, a quien se había querido atribuir la dirección política del Estado.

Ahora bien, esta distinta actitud no puede explicarse si no se tiene en cuenta que respondía también a una percepción muy diferente- incluso opuesta- de la Monarquía británica, cuya naturaleza resultaría muy difícil de desentrañar como consecuencia de la dualidad a ella consustancial entre las normas jurídicas - ya fuesen de origen parlamentario o de *common law*- y las convenciones.

Si el hincapié se hacía sólo en el derecho, o principalmente en él, la Monarquía británica se presentaba como un modelo excesivamente monárquico y, además, aristocrático, debido a su potente Cámara de los Lores. Esta era la imagen (desde luego positiva) que de la Monarquía inglesa habían dado a lo largo del siglo XVIII autores de la influencia de

la Constitución histórica propia (1761-1810), en “*Il Modello costituzionale inglese e la sua recezione nell’area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell’800*”, a cura di Andrea Romano, Giuffrè, Milano, 1998.

²⁰⁵Cfr. mis artículos, *El Pensamiento Constitucional Español en el Exilio: el abandono del modelo doceañista (1823-1833)*, en *Revista de Estudios Político*, nº 87, 1995, pp. 63-90; *La Monarquía Imposible. La Constitución de Cádiz de 1820 a 1823*, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, Tomo LXVI, Madrid,

Bolingbroke y Blackstone, además de Voltaire, Montesquieu y De Lolme, y a ella se sumarían los "anglómanos" de la Asamblea Constituyente de 1789 y la mayor parte de los "cortistas" españoles, señaladamente Jovellanos. Esta era también la imagen (en este caso negativa) que de la Monarquía inglesa tenían los revolucionarios franceses de 1789, como Sieyès, así como los doceañistas españoles, incluidos aquellos que habían vivido en Inglaterra, como Argüelles y el Conde de Toreno, que pese a estas reticencias admiraban muchas cosas de aquella isla, como la independencia de los jueces, la institución del Jurado y el florecimiento de las libertades públicas, así como su desarrollo económico, científico y técnico.

Si el hincapié se hacía, en cambio, en las convenciones, la Monarquía inglesa se presentaba como un modelo cuasi democrático, según el cual un Gobierno responsable ante la Cámara de los Comunes ocupaba el centro de la actividad estatal. Esta era la imagen que habían transmitido, con mucho menos éxito, Burke, Bentham, Fox y Mirabeau, durante el siglo XVIII y a la que se acogerían Blanco- White, Constant, Chateaubriand y Lord John Russell durante el primer tercio del XIX.

Dicho con otras palabras, en la Francia de 1789 y en la España de 1808 la Monarquía británica se veía mayoritariamente como una simple Monarquía limitada y cuando se destacaba su componente parlamentario era para identificarlo con la confusión de poderes y la corrupción. En la Francia de la Restauración y en la España del Trienio y del Exilio, aunque la Monarquía británica se seguía viendo desde este mismo prisma por parte de los liberales más conservadores, o sencillamente por los menos avezados, los más progresistas, o los más perspicaces, la contemplaban además como una Monarquía parlamentaria o, al menos, como una Monarquía en un avanzado proceso de parlamentarización.

Más allá de las simpatías políticas y de la agudeza de sus exégetas - foráneos o vernáculos-, esta distinta percepción de la Monarquía inglesa, obedecía a un hecho objetivo, a saber: que su parlamentarización se había llevado a cabo sin variar una tilde el marco jurídico establecido por la revolución de 1688. Una revolución que siguió concediendo al Rey prerrogativas muy amplias, que sólo a través de un largo y nada lineal proceso histórico había ido dejando de ejercer. La letra y el espíritu de la Constitución británica no coincidían cuando

menos desde el reinado de Jorge I. De ahí que el hincapié en aquélla o en éste permitía describir a la Constitución inglesa como una Monarquía limitada, en la que la dirección política del Estado residía básicamente en el Monarca y " sus " Ministros, aun cuando debiese contar para llevarla a cabo con las dos Cámaras del Parlamento, o bien como una Monarquía casi parlamentaria, en la que la dirección política del Estado descansaba en un Gabinete sometido de forma exclusiva, o primordial, a la voluntad de los Comunes.

Por eso, en la Francia y en la España del primer tercio del siglo XIX- después de la triste experiencia de las Monarquías de 1791 y 1812, que a la postre habían concluido con la victoria despótica de la Asamblea, tras el asesinato de un Rey, o del triunfo absolutista de un Monarca, tras la liquidación de las Cortes- defender un modelo constitucional similar al británico significaba aceptar, primero, el marco jurídico de la Monarquía limitada y, por consiguiente, el reforzamiento de los poderes del Rey, -objetivo exclusivo del liberalismo conservador (representado por los doctrinarios franceses y más tarde por los "moderados" españoles), a la vez que se abría la posibilidad para el liberalismo progresista (cuyo paradigma serían Constant, Thiers y los "progresistas" españoles) de que gradualmente el Monarca se viese obligado a trasladar el ejercicio real de dichos poderes a un Gobierno responsable ante el Parlamento.

Así se explica que el rechazo casi unánime del modelo constitucional británico en 1789 y 1812, diese paso veinticinco años más tarde, primero en Francia, a partir de 1814, y con una asombrosa exactitud de plazos también en España, a partir de 1833, a su aceptación generalizada por las dos grandes ramas del liberalismo.