

EL GABINETE SOMBRA EN EL GOBIERNO INGLÉS

THE SHADOW CABINET IN THE BRITISH GOVERNMENT

Consuelo SIRVENT GUTIÉRREZ*

RESUMEN: El sistema político inglés es producto de una larga evolución histórica al pasar de una monarquía feudal, a una monarquía absolutista para desembocar en una monarquía parlamentaria, donde el Parlamento es la pieza clave del sistema político. En 1689 fue promulgada la Carta de Derechos (*Bill of Rights*) donde se establecieron nuevas limitaciones al poder real y adquirió mayor poder el Parlamento. En el siglo xx se fortaleció la Cámara de los Comunes, y la Cámara de los Lores perdió poder aunque conservó la función jurisdiccional como corte final de apelación. Sin embargo, con las reformas de 2009 quedó suprimida esta función que tenía y fue asimilada por la Corte Suprema.

Una de las características del régimen político británico es la existencia del Gabinete Sombra, también llamado la Leal Oposición de su Majestad; esta figura se da en los sistemas parlamentarios y tiene su origen en el Reino Unido. Cuando se celebran las elecciones, el líder del partido mayoritario es llamado por el monarca para que forme gobierno, acto seguido el líder del segundo partido asume el papel de oposición y se denomina Gabinete Sombra, su función no es meramente la de criticar a aquellos que están en el poder sino también busca la forma de reemplazarlos.

PALABRAS CLAVE: Gabinete Sombra, Parlamento inglés, oposición, Cámara de los Lores, Cámara de los Comunes.

ABSTRACT: The English political system is the product of a long historical evolution going from a feudal monarchy to an absolute monarchy, and then, to a parliamentary monarchy. Parliament is the key of the political system. In 1689, the Bill of Rights was enacted and set new limitations on royal power, and Parliament gained increasing strength. In the twentieth century, the House of Commons strengthened and House of Lords lost power, but retained the judicial function as the final court of appeal. However, with the reforms of 2009 was abolished this function and assimilated by the Supreme Court.

One feature of the British political system is the existence of the Shadow Cabinet, also known as Her Majesty's Loyal Opposition, this figure is given in parliamentary systems and has its origin in the United Kingdom. When elections are held, the leader of the majority party is called by the monarch to form a government; then the leader of the second party assumes the role of opposition, called Shadow Cabinet. Its function is not merely to criticize those who are in power but also look for ways to replace them

KEYWORDS: Shadow Cabinet, English Parliament, opposition, House of Lords, House of Commons.

* Profesora de carrera de la Facultad de Derecho de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las instituciones del gobierno*. A) *La Corona*. B) *El Consejo Privado*. C) *El Parlamento*. D) *El Parlamento y la Unión Europea*. E) *El Primer Ministro*. F) *El Ministerio*. G) *El Gabinete*. III. *Los partidos políticos*. A) *Partido Conservador*. B) *Partido Laborista*. C) *Ideología de los partidos*. IV. *El Gabinete Sombra*. A) *Evolución del Gabinete Sombra*. B) *Características del Gabinete Sombra*. C) *El líder de la oposición*. D) *La oposición oficial y otros tipos de oposición*. E) *Los límites de la oposición oficial*. V. *Anexo. Lista de primeros ministros de 1900 a 2012*. VI. *Colofón*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema político inglés ha sido el que caracteriza mejor al sistema parlamentario por su origen histórico y su eficiente desempeño en la monarquía constitucional del Reino Unido.

A lo largo de varios años he venido estudiando el sistema jurídico inglés y sus variaciones, pues, la dinámica social implica permanentes cambios en la estructura del poder. El Reino Unido es quizá uno de los regímenes jurídicos de mayor estabilidad y resistencia, convirtiéndose en el sistema parlamentario por excelencia. Sin embargo en los últimos años se han modificado elementos esenciales tanto del poder legislativo como del judicial.

En este ensayo recojo las experiencias que he venido publicando, agregando los cambios estructurales que ha sufrido el sistema, analizando con especial interés el llamado Gabinete en la Sombra. Presento a los lectores esta nueva y vieja versión de un tema que apasiona.

Los sistemas políticos contemporáneos se han construido de acuerdo a su origen histórico y han ido evolucionando; y aún cuando podemos definir dos sistemas típicos como son el régimen parlamentario (Reino Unido) y el régimen presidencial (Estados Unidos de América), también existe un sistema mixto o híbrido que toma elementos de ambos como es el caso del semiparlamentarismo (Francia).

El avance de la ciencia política y de las diversas manifestaciones que aspiran a la democracia ha permitido que ninguno de estos sistemas sea estrictamente como se formuló en sus orígenes, sino que se han filtrado instituciones de uno y otro tipo.

El sistema político inglés es producto de una larga evolución histórica. Pasando de una monarquía feudal, a una monarquía absoluta, para desembocar en una monarquía constitucional parlamentaria.

En el siglo XIII se va estructurando el sistema jurídico que da vida al *Common Law* y un acontecimiento de importancia fue la firma de la Carta Magna de Juan sin Tierra, antecedente del constitucionalismo que sin importar su carácter feudal es un documento que contiene garantías individuales y pone límites al poder del rey.

Durante el siglo XVII Inglaterra fue escenario de importantes transformaciones políticas, sociales y económicas, entre estas últimas destaca la fundación de las colonias en lo que hoy es el territorio de los Estados Unidos de América.

Al ascender al trono de Inglaterra, Jacobo I (1603) expuso su teoría sobre el absolutismo imponiendo la doctrina sobre el derecho divino del rey desarrollada en su obra *The Law of Free Monarchies*, en la que afirmaba que los reyes eran designados por dios para gobernar y que sus súbditos estaban obligados a obedecer y el rey está sobre la ley.

Durante su reinado se suscitaban problemas con el Parlamento los que se agudizaron cuando subió al trono su descendiente Carlos I, lo que condujo a un movimiento revolucionario que terminó con la ejecución del monarca en 1649. A la muerte del rey, Inglaterra dejó de ser una monarquía y se convirtió en República. Oliverio Cromwell gobernó la República inglesa con el nombre de Lord protector de 1649 a 1658.

A la muerte de Cromwell, el poder quedó en manos del ejército y se eligió un nuevo Parlamento el cual invitó a Carlos II, hijo del difunto Carlos I a que ocupara el trono y con esto se restauró la monarquía de los Estuardo.¹

Cuando Jacobo II (1685-1689), sucesor de Carlos II, trató de restaurar el viejo absolutismo monárquico basado en el derecho divino de los reyes, fue expulsado por la Revolución incruenta de 1688. A partir de ese momento queda establecida la supremacía del Parlamento sobre la Corona.

En el siglo XIX se dan una serie de reformas electorales, que fortalecieron la Cámara de los Comunes y por el contrario la Cámara de los Lores pierde poder, ya que no contaban con un origen democrático. En el siglo XX, en 1911 y en 1949, entran en vigor la Ley Orgánica del Parlamento, leyes que limitan de manera definitiva las facultades de los Lores.² La Cámara de los Comunes se convierte en la pieza clave del sistema político inglés.

¹ SECCO ELLAURI, Oscar y BARIDON, Pedro Daniel, *Historia universal*, Buenos Aires, Editorial Kapelusz, 1972, p. 195.

² Una de las pocas e importantes facultades que habían permanecido bajo el control de la Cámara de los Lores fue la función jurisdiccional, que como veremos en este ensayo también

En este trabajo esbozo en términos generales los elementos constitutivos de su sistema político y su desarrollo. Hago énfasis particularmente en el Gabinete Sombra por ser una institución que ha sido poco estudiada y que explica el funcionamiento sistemático de la oposición en el Reino Unido.

II. LAS INSTITUCIONES DEL GOBIERNO

A) *La Corona*

El término Corona se emplea en el Reino Unido para designar una realidad de contornos imprecisos; y otras veces, con este término se alude a una institución concreta del régimen británico.

La Corona es, en primer lugar, la acepción que designa la unidad política del Reino Unido. Cuando en Gran Bretaña se utiliza el término se está haciendo en un sentido similar al de la palabra Estado. Por esta razón se consideran como actos de la Corona los actos de gobierno y cuando en los cargos públicos los funcionarios juran fidelidad a la misma no sólo se comprometen a observar lealtad al monarca sino que se comprometen igualmente con el sistema jurídico político que la institución representa.³

Desde una perspectiva más concreta, la Corona es una de las partes integrantes del Poder Ejecutivo. En ocasiones se establece la diferencia entre el rey, es decir, la persona del monarca actuando individualmente, y la Corona, esto es, el rey actuando a través de un miembro del Gabinete, o de un funcionario determinado.

El gobierno británico constituye una monarquía parlamentaria, donde el rey es la cabeza del Estado y el acceso al trono se hace por vía hereditaria según las reglas del derecho sucesorio común: la Corona se trasmite como una propiedad (las mujeres no están excluidas de la sucesión, pero en caso de un mismo grado de parentesco van después de los varones en el orden sucesorio); una vez conferida la Corona el cargo es vitalicio o hasta la abdicación. El último caso de abdicación se dio en 1936 cuando el Rey Eduardo VIII lo hizo para sí y para sus descendientes, con el propósito de contraer le fue retirada cuando se creó la Ley de Reforma Judicial en 2005 y que entró en vigor en octubre de 2009.

³ CAVERO LATAILLADE, Íñigo y ZAMORA RODRÍGUEZ, Tomás, *Los sistemas políticos*, Madrid, Editorial Universitas, 1996, p. 71.

matrimonio con una estadounidense divorciada, que no era aceptada por el Gobierno.

De acuerdo a las reglas de transmisión de la Corona, a la muerte del rey el acceso al trono de su heredero es inmediato: “el rey nunca muere” y en caso que de acuerdo a las reglas establecidas no se encontrase heredero, la sucesión sería determinada por el Parlamento. En el caso de que el heredero sea menor de edad, se instituye la Regencia, que significa depositar el poder temporalmente en otra persona. Esta institución funciona también para los casos de incapacidad o ausencia temporal del rey y se encuentra reglamentada en la Ley de Regencia de 1937 y 1953.

El Regente puede realizar todas las funciones del monarca, pero no puede sancionar un proyecto de ley que cambie el orden de sucesión a la Corona ni el estatuto de la religión anglicana.⁴

Cuando la Corona es transmitida a una mujer, su marido puede recibir el título de “Príncipe Consorte” aunque esto no es automático ya que depende de la decisión de la reina, y se realiza a través de un “Decreto Real”. El consorte de la reina no puede, en ningún caso, titularse rey. En cambio cuando el hombre es el que recibe la Corona su esposa recibe el título de reina.⁵

No puede heredar el trono una persona católica, ni quien se case con un miembro de dicha religión, de acuerdo a la Ley de Instauración de 1701 que establece lo siguiente:

...Por la presente se promulga que todas y cada una de las personas que hereden dicha Corona con las reservas establecidas en esta ley y estén reconciliadas o en el futuro se reconcilien o comulguen con la Sede o Iglesia de Roma o profesen la religión papista o contraigan matrimonio con un papista, quedarán incursas en las incapacidades que para tales casos han quedado promulgadas y establecidas.

...Que quien quiera que herede en lo sucesivo esta Corona se adherirá en cuerpo y alma a la Iglesia de Inglaterra...

En el Estatuto de Westminster de 1931, se indica que “...en adelante cualquier modificación de la Ley de sucesión al trono, o de los títulos reales,

⁴ GAMAS TORRUCO, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno*, México, UNAM-III, 1976, p. 75.

⁵ FERRANDO BADÍA, Juan, *Regímenes políticos actuales*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 104.

habrá de obtener el asentimiento tanto de los Parlamentos de todos los dominios, como del Parlamento del Reino Unido”.

El monarca y su familia tienen el derecho de percibir del erario a través de lo que se llama la “Lista Civil” (*Civil List*) una cantidad para cubrir sus gastos personales y el sostenimiento de la casa real. Aparte de ello, la Corona tiene ingresos privados derivados de sus propiedades.⁶

El monarca es irresponsable civil, penal y políticamente, no puede ser llevado ante ningún tribunal de justicia para responder de su conducta privada; no puede ser arrestado, ni sus propiedades confiscadas, ni se le puede seguir juicio alguno. Existe un antiguo adagio de que “el rey no puede actuar mal”, porque la reina es una monarca constitucional que actúa a través de sus ministros; por lo tanto, ellos son los legalmente responsables de cualquier acto que hagan en nombre de la reina. Para asegurar esta responsabilidad, cada acto que se realiza en nombre de la Corona debe estar autenticado por un documento, refrendado por el ministro en particular.

Respecto a lo anterior, se dice que durante el reinado de Carlos II alguien le envió un epigrama que decía: “Aquí yace nuestro rey, de cuya palabra nadie se fía; jamás dice una tontería pero tampoco hace nada bien”. Ante esto, el rey contestó: “tienen toda la razón, porque mis palabras son mías, pero mis hechos son de mis ministros”.

Sin embargo, en 1947 entró en vigor una ley que estableció una excepción al principio de no responsabilidad al admitir que los particulares pudieran llevar a los tribunales al monarca por determinados actos administrativos que les hubieran resultado perjudiciales.⁷

El monarca es la cabeza del Estado, es un importante símbolo de la unidad nacional. Legalmente es la cabeza del poder ejecutivo, del poder judicial, parte integrante del poder legislativo, comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Corona y cabeza de la Iglesia de Inglaterra. A pesar de lo anterior, de hecho el rey reina pero no gobierna; sus funciones son de tipo protocolario.

Como resultado de un largo proceso de desarrollo durante el cual el poder absoluto de la monarquía se ha ido reduciendo paulatinamente, las funciones de la Reina están sujetas a recomendaciones de los ministros. Las funciones se engloban bajo el nombre de prerrogativas reales (facultades de la Corona), las cuales pueden ser reducidas o ampliadas por el Parlamento. Entre las

⁶ CAVERO LATAILLADE, Íñigo y ZAMORA RODRÍGUEZ, Tomás, *op. cit.*, p. 73.

⁷ FERRANDO BADÍA, Juan, *op. cit.*, p. 104.

funciones del monarca se encuentran: apertura del Parlamento, disolución del Parlamento, otorgar su firma a los documentos más importantes, otorgar títulos nobiliarios y nombrar formalmente a los funcionarios importantes como oficiales de las fuerzas armadas, gobernadores y diplomáticos; estas facultades se ejercen por y con el consentimiento de un ministro por lo general el Primer Ministro.⁸

B) *El Consejo Privado*

El monarca cuenta con un cuerpo colegiado que lo asesora llamado Consejo Privado el cual surgió como una junta restringida que se reunía en la Cámara (pequeño cuarto) del monarca y tenía amplias facultades; con el paso del tiempo, las funciones que antes tenía han sido absorbidas por el Gabinete.

El Consejo está compuesto por alrededor de cuatrocientas personas designadas por la Reina en forma vitalicia. Está presidido por un ministro llamado Lord Presidente del Consejo; forman parte de él, los arzobispos de York y de Canterbury, los Lores jueces, el Speaker que es el presidente de la Cámara de los Comunes; también lo integran miembros presentes y anteriores del Gabinete, miembros de la realeza y personalidades destacadas en las diversas ramas del conocimiento. Los consejeros se reúnen en el Palacio de Buckingham con la Reina, quien preside el Consejo y en su ausencia lo preside el Lord Presidente del Consejo. Los consejeros reciben el tratamiento de “Muy Honorable”; su cargo es vitalicio, siempre y cuando no cometan faltas graves.⁹

El Consejo se reúne en pleno o en comisiones; se reúne en pleno sólo en ocasión de la aprobación del matrimonio real y para el acceso al trono del soberano. Las reuniones en comisiones tienen como finalidad la formalización jurídica de las decisiones que ha tomado el Gabinete.

Las funciones del Consejo son distintas de las del Gabinete. El primero es un cuerpo que da asesoría y aprobación formal a ciertos actos del segundo, pero hay que señalar que la gran mayoría de los asuntos que tratan son de mero trámite, aprobando decisiones tomadas en otras instancias; el Gabinete es un órgano deliberante. Si bien todos los miembros del Gabinete son consejeros privados, no se reúnen, sin embargo, como Comité del Consejo, sino como “servidores de su Majestad”.

⁸ *Britain's System of Government*, Inglaterra, The Foreign & Commonwealth, p. 3.

⁹ FERRANDO BADÍA, Juan, *op. cit.*, p. 110.

C) *El Parlamento*

El Parlamento está integrado por la Reina en el Parlamento (*Queen in Parliament*), la Cámara de los Comunes o Cámara Baja y la Cámara de los Lores o Cámara Alta. La reunión de los tres órganos sólo se produce en ocasión de actos solemnes como la propia apertura del Parlamento.

La apertura del Parlamento tiene lugar a finales de octubre o a principios de noviembre de cada año; esto lo realiza la Reina ya que es una de sus funciones. La ceremonia se realiza en la Cámara de los Lores¹⁰ y es muy solemne, en ella, ante las dos cámaras reunidas la reina lee un discurso, el cual es en realidad una presentación general de las políticas del gobierno en turno y de las principales propuestas de ley que se incluyen en el programa de la sesión que se inaugura, para ser discutidas por las cámaras. El documento que se llama “discurso desde el trono” es preparado por el Primer Ministro.¹¹

La Cámara de los Lores (*House of Lords*) y la Cámara de los Comunes (*House of Commons*) ocupa un gran edificio gótico, situado en la orilla norte del río Támesis en Londres, la capital británica. Es famoso por su torre con un reloj llamado *Big Ben*. A este edificio se le conoce como Cámaras del Parlamento, pero su nombre correcto es Palacio de Westminster. Los debates que se llevan a cabo en las cámaras se publican diariamente en el *Parliamentary Debates* y también en la revista trimestral *Parliamentary Affaire*.¹²

El equilibrio de fuerzas entre las dos cámaras ha sufrido grandes cambios a partir del siglo pasado. Actualmente el centro del poder parlamentario está en la Cámara de los Comunes que se elige por voto popular.

Antes del siglo xx el poder de veto que tenía la Cámara de los Lores sobre las medidas propuestas por la Cámara de los Comunes era teóricamente ilimitado. Sin embargo, en el siglo pasado se publicó la Ley del Parlamento de 1911 que impuso restricciones sobre el derecho de los Lores a demorar

¹⁰ Se realiza en la Cámara de los Lores ya que por tradición, el monarca británico no entra a la Cámara de los Comunes. El último monarca que entró fue Carlos I en 1642, cuando acudió para arrestar a cinco miembros del Parlamento, por los cargos de alta traición. Cuando el Rey le preguntó al speaker William Lanthall sobre el paradero de estos individuos, el speaker respondió: “Si me permite su Majestad, no tengo ojos para ver, ni lengua para hablar en este lugar salvo en lo que se sirva ordenarme esta Cámara, cuyo servidor soy”.

¹¹ SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 76.

¹² RIVLIN, Geoffrey, *Understanding the Law*, Reino Unido, Oxford, 2004, p. 52.

los proyectos de ley por más de dos años así como la Ley del Parlamento de 1949 que redujo este plazo a un año.

Estas limitaciones a los poderes de la Cámara de los Lores están basadas en la idea de que la principal función legislativa de la Cámara de los Lores es la revisión y que su propósito es el de complementar a la Cámara de los Comunes y no rivalizar con ella.

La Cámara de los Comunes

La Cámara de los Comunes es conocida con este nombre porque los miembros de ella no tienen título nobiliario; son personas comunes y corrientes. Aun en estos días un noble, que pertenece a la Cámara de los Lores no puede convertirse en miembro de la Cámara de los Comunes a menos que primero renuncie a su título nobiliario.¹³ La Cámara de los Comunes se ubica en el extremo norte del Palacio de Westminster; tiene 14 metros de ancho por 21 metros de largo. Todos los asientos y demás muebles están tapizados en color verde.

La Cámara de los Comunes está compuesta por 659 miembros, pero existen escaños para sólo 437 Comunes; se trata de una limitación intencionada porque se considera que la Cámara no es un foro para arengas preparadas. Los debates son generalmente de carácter convencional, y generalmente asisten pocos Comunes, ya que gran número de ellos se dedica a otros menesteres parlamentarios en el Palacio de Westminster. Así, una sala de sesiones pequeña es más conveniente. Por otra parte, cuando se trata de asuntos de gran importancia, la Cámara se encuentra atestada y los parlamentaristas se ven obligados a sentarse en los pasillos o a agruparse alrededor del Presidente de la Cámara; entonces, como dijo Winston Churchill, se manifiesta “una sensación de muchedumbre y urgencia”.

La Cámara de los Comunes está dividida por un pasillo central, a lo largo de cada lado del pasillo central, hay cinco hileras de escaños. El escaño delantero del extremo superior del corredor a la derecha del *Speaker* es ocupado por los ministros de gobierno. El escaño homólogo a la izquierda del

¹³ La primera persona en la historia del Parlamento en renunciar a un título de nobleza fue el Común Tony Benn, miembro del Partido Laborista; en 1960 su padre que era Vizconde murió y automáticamente Benn heredó el título y no le permitieron continuar en la Cámara de los Comunes; demandó y la Corte decidió que sólo el Parlamento podía alterar esta antigua ley, poco después se aprobó una ley del Parlamento que establece que cualquier noble puede renunciar a su título y ser postulado como diputado. Véase RIVLIN, Geoffrey, *op. cit.*, p. 53.

Speaker, es ocupado por la Oposición. Los miembros del partido dominante en la Cámara de los Comunes quedan frente a los de la oposición; se les llama *Front benchers* (primera fila).

También están los *Back benchers* (banco de atrás) para miembros del partido, pero que no son miembros del Parlamento, del Gobierno o de la oposición. Actúan como eslabón que vincula al distrito electoral con el Gobierno y con el Parlamento por medio de los *Whips*.¹⁴

Los Comunes son elegidos en votación directa por un periodo de cinco años (aunque puede ser disuelto y proceder a una elección general antes de haber terminado el plazo legal). De los 659 Comunes, 524 son representantes de Inglaterra, 72 de Escocia, 38 de Gales y 17 de Irlanda del Norte; su número se obtiene dividiendo al país en distritos.¹⁵

Para propósitos electorales, el Reino Unido está dividido en zonas geográficas conocidas bajo el nombre de *constituencies* (distritos electorales). Para asegurar una representación equitativa, las comisiones de límites para Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte realizan revisiones periódicas de los distritos electorales para el Parlamento británico y para el Parlamento Europeo cada diez o quince años. Para la elección general de 1983 aumentaron quince escaños para llegar a 650 curules, mientras que desde las elecciones de 1997 el total de asientos es de 659.¹⁶

Para ocupar una banca en la Cámara de los Comunes, la Ley de Instauración (*Act of Settlement*) de 1701 establece en su artículo III, inciso 7, lo siguiente: "...ninguna persona que haya nacido fuera de Inglaterra, Escocia o Irlanda o sus posesiones, aunque estuviera naturalizado, a no ser que fuera hijo de padres ingleses, podrá ser miembro del Consejo Privado, o de cualquier Cámara del Parlamento...".

Además de lo anterior, son requisitos para ser miembro de la Cámara de los Comunes los siguientes:

Ser ciudadano británico; tener más de veintiún años; no haber estado en prisión o detención por más de un año; no ser par o parea del Reino Unido; no ser eclesiástico de la Iglesia anglicana, católica o escocesa; no ser miembro del ejército; no ser juez; no disfrutar de pensión otorgada por la Corona; no ser funcionario de acuerdo a una lista contenida en el Acta de Descali-

¹⁴ JÁUREGUI ARRIETA, Carlos, *Breve historia del parlamento inglés*, Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 117.

¹⁵ *Britain's System...*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁶ AGUIRRE, Pedro, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, Reino Unido-México, IFE, 2001, p. 25.

ficaciones de 1957 (*Disqualification Act*); no tener relaciones comerciales contractuales con el Estado, e inscribirse en la lista de candidatos con la suscripción de cuando menos diez electores.¹⁷

La Cámara de los Comunes elige a su presidente llamado *Speaker* que significa vocero u orador, porque antiguamente era el encargado de presentar al rey las opiniones expresadas en la Asamblea, es decir era el vocero de los Comunes ante el rey. Por esto, los oradores se dirigen siempre al *Speaker* y no a sus colegas.¹⁸

El *Speaker* goza de un gran prestigio y poder. Se trata de una persona que debe evitar dejarse guiar por sus simpatías personales o manifestar espíritu partidista, por el hecho de que se rige sin oposición debido a un acuerdo entre los dos partidos, al inicio de cada Parlamento, con la aprobación real formalizada por el presidente de la Cámara de los Lores, el Lord Canciller. Se ha vuelto una costumbre que, una vez que el presidente haya sido elegido en un Parlamento, se reelige en los Parlamentos subsecuentes, y por lo tanto permanece en sus funciones hasta que decida jubilarse o hasta que se muere. El presidente sigue siendo miembro de la Cámara de los Comunes y no debe tomar la palabra para participar en un debate; no vota, como no sea para realizar un desempate.

La cualidad más importante del presidente es su imparcialidad, y una de sus funciones es proteger los derechos de las minorías y asegurar que su opinión sea escuchada. El presidente debe estar por encima de los conflictos de los partidos políticos y es importante que lo consideren imparcial en todos los asuntos. Debe mantenerse al margen de sus colegas de partido y de cualquier grupo o interés en particular. Por ejemplo, no come en el comedor de la Cámara de los Comunes, y no asiste a las reuniones de los partidos.

La funciones del *Speaker* son las siguientes: vela por el cumplimiento de las normas que regulan los debates parlamentarios, concede el uso de la palabra, es el escrutador de los votos, en caso de empate tiene voto de calidad, mantiene el orden en los debates, es el canal de comunicación entre los Comunes, los Lores y la Corona, y designa a los presidentes de las comisiones.¹⁹

¹⁷ JÁUREGUI ARRIETA, Carlos, *op. cit.*, p.95

¹⁸ DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial México, Ariel, 1996, p. 259

¹⁹ ESCAMILLA HERNÁNDEZ, Jaime, *El sistema parlamentario inglés*, México, Ediciones Gernika, 1988, p. 35.

Otros funcionarios de la Cámara de los Comunes son el Oficial de la Cámara (*Clerk of the House*) nombrado por la Corona y responsable del registro y publicidad de los debates y archivos y el presidente del Comité de Medios y Procedimientos, que actúa como *Speaker* adjunto.

Los Comunes pueden reunirse en pleno o en comisiones. Existen cuatro tipos de comisiones: a) La Comisión de toda la Cámara (*Committee of the Whole House*), b) Comisiones Permanentes (*Standing Committees*), c) Comisiones Especiales o Selectas (*Select Committees*) y, d) Comisiones Mixtas (*Joint Committees*).

- a) Comisión de toda la Cámara. Está integrada por todos los miembros de la Cámara de los Comunes. La diferencia estriba en que el *Speaker* no preside los debates y se permite a los miembros hablar cuantas veces quieran sobre la misma cuestión. Por lo tanto, el procedimiento es considerado menos formal que el de la Cámara. Cuando ha terminado su deliberación el Comité se levanta y la Cámara vuelve a quedar reunida en sesión. Se utiliza para proyectos de ley de importancia y especialmente para los de carácter financiero,
- b) Comisiones Permanentes. Examinan la mayor parte de los proyectos legislativos; no están especializadas en temas o aspectos concretos de la legislación. Estas comisiones están integradas por un presidente y un grupo de comunes que varía entre 16 y 50.
- c) Comisiones Especiales o Selectas. Se integran por grupos de entre 12 y 30 miembros que reciben el cargo de estudiar una cuestión concreta de interés general, o un asunto interno de la Cámara o un proyecto interno de ley de carácter técnico.²⁰ Son creadas para investigar e informar sobre los temas pendientes de legislación o los planeados para convertirse en ley. A través de estas comisiones la Cámara de los Comunes recoge datos, examina testigos y obtiene información necesaria para actuar acertadamente en asuntos complicados.
- d) Comisiones Mixtas. Compuestas por miembros de las dos cámaras en igual número, estudian proyectos concretos para considerar todos los proyectos de ley de un tema en especial. Los poderes de las Comisiones y la hora y el lugar de su reunión se deciden por acuerdo entre las dos Cámaras. La Comisión elige a su presidente de entre los miembros

²⁰ DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo, *Derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999, p. 95.

nombrados por cualquiera de las dos cámaras. Las decisiones se toman por voto; el presidente vota como cualquier otro miembro.

La Cámara de los Comunes se reúne de lunes a viernes; el horario de sesiones es de las 14:30 a las 22:00 horas, excepto el viernes que sesionan en la mañana de las 11:30 hasta las 16:30 horas. Cada sesión comienza con un salmo y unas oraciones. Se exige un quórum de 40 miembros; debido a la gran disciplina de partido la asistencia de los miembros de la Cámara de los Comunes es elevada y activa. Diariamente se inician las sesiones con preguntas orales a los Ministros y buscan no suscitar un debate, sino que el ciudadano sepa que el Parlamento conoce y se preocupa por los asuntos cotidianos. Los miembros de la Cámara de los Comunes reciben sueldo como tales. Pero cuando estos son también ministros del ejecutivo, reciben un sueldo como ministro y un adicional como miembro del Parlamento.

El número promedio de días de sesión de la Cámara de los Comunes, durante una sesión normal, es alrededor de 175, divididos en los períodos siguientes: uno de noviembre hasta Navidad, con una duración de alrededor de 40 días de sesión, uno de enero hasta Semana Santa, de aproximadamente 50 días de sesión, uno de la Pascua hasta el día feriado de finales de primavera (en Inglaterra) a finales de mayo, o sea alrededor de 30 días de sesión, y uno de principios de junio hasta finales de julio o principios de agosto, que abarca alrededor de 40 o 50 días de sesión. Las funciones de la Cámara de los Comunes son las siguientes:

Tiene monopolio sobre toda la legislación de carácter financiero incluido el presupuesto y tiene derecho de hacer comparecer y amonestar a los periodistas.

Sus proyectos legislativos de alcance general están sujetos al veto de un año por la Cámara de los Lores. Los proyectos legislativos de carácter financiero no requieren el consentimiento de la Cámara de los Lores.

Una de las funciones más importantes de la Cámara de los Comunes es autorizar los impuestos que se recaudarán, las distintas partidas de gasto y la cantidad que se gastará en cada una de ellas. También tiene que asegurarse que las sumas otorgadas se destinaran únicamente a los propósitos determinados por el Parlamento.

El Comité de Cuentas Públicas y varios comités selectos ayudan a la Cámara de los Comunes a llevar a cabo sus responsabilidades en las finanzas

públicas. La función del Comité de Cuentas Públicas es asegurar que el dinero se gaste de la manera que el Parlamento haya determinado y aprobado.

Los actos financieros primordiales son la aprobación del presupuesto de egresos y el acopio de los ingresos necesarios para cubrirlo. Ambos requieren, para su legalidad, ser determinados por una ley del Parlamento.²¹

La Ley del Parlamento de 1911 estableció que la vida de un Parlamento es de cinco años; sin embargo esto tiene sus excepciones como en el caso de la disolución o de la prórroga.

- a) Disolución. El Rey puede disolver el Parlamento haciendo uso de su prerrogativa y por consejo del Primer Ministro. La disolución se puede dar por diversas causas: a) Cuando se aproxima el momento de su término legal con el objeto de proceder a la celebración de los comicios en el momento que el gabinete estime conveniente para los intereses de su partido; b) Cuando se trata de un cambio importante de política o de organización constitucional que no ha sido planteado al electorado; c) Para acrecentar la mayoría del gobierno; ésta es una maniobra electoral que tiene como finalidad lograr en la elección subsecuente una mayor cantidad de escaños en la Cámara de los Comunes; d) Cuando el gobierno sufre una derrota en la Cámara y decide no dimitir hasta conocer la opinión del cuerpo electoral (véase Voto de desconfianza).
- b) Si el partido en el gobierno es derrotado en una elección general, de tal manera que el partido en la oposición obtiene la mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes, el Primer Ministro y los demás ministros están obligados a renunciar, y el líder del partido que logró la mayoría recibe de la Reina el nombramiento de Primer Ministro y el encargo de formar un nuevo gobierno. Si, por el contrario, el partido en el gobierno es confirmado por el voto popular, el Primer Ministro continúa en el cargo.²²
- c) Prórroga. Es una decisión del propio Parlamento expresada en forma de ley; de este modo, el Parlamento elegido en 1910 duró hasta 1918 y el de 1933, hasta 1946, períodos que correspondieron a las dos guerras mundiales.²³

²¹ GAMAS TORRUCO, José, *op. cit.*, p. 68.

²² *Ibidem*, p. 86.

²³ GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 314.

d) Voto de desconfianza. El jefe de la oposición puede proponer un voto de desconfianza contra la política del ministerio en general. La consecuencia es la dimisión del gobierno, o la disolución del Parlamento y la convocatoria para nuevas elecciones. Si el gobierno dimite, el Líder de la Oposición es llamado a formar uno nuevo. Si por el contrario, se convoca a elecciones queda en el electorado dar la solución, votando a favor del partido en el gobierno o de uno diferente que integraría un nuevo gobierno.

Difícilmente se da el voto de desconfianza, porque siempre uno de los dos partidos políticos predominantes (Partido Conservador y Partido Laborista) cuenta con una mayoría considerable en la Cámara de los Comunes; por otra parte, los miembros de los partidos guardan una gran disciplina alrededor de sus líderes por lo que no es frecuente que se dé el caso de que el Parlamento vote en contra del gobierno.

Los Comunes tienen ciertos privilegios e inmunidades; entre los privilegios están el derecho de iniciativa de leyes, el derecho de acceso al Rey por medio del *Speaker*, regular su propia composición, conocer de todas las cuestiones que surjan en su interior y recibir de la Corona todo lo necesario para el buen desarrollo de las deliberaciones. Entre las inmunidades están la prohibición de detención y la libertad de expresión. El artículo IX de la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) de 1689 establece: “Que las libertades de expresión, discusión y actuación en el Parlamento no pueden ser juzgadas ni investigadas por otro Tribunal que no sea el Parlamento”.

Cuando un miembro de la Cámara de los Comunes quiere renunciar a su puesto, sólo puede hacerlo utilizando un mecanismo técnico de solicitarle al Ministro de Hacienda “un puesto lucrativo bajo la Corona”. Ser titular de este puesto lo descalifica de ser miembro de la Cámara, y cuando se nombra a un Común a uno de estos puestos su escaño automáticamente se vuelve vacante. Los dos nombramientos utilizados para este propósito son el de Senescal de la Corona o Administrador de los *Chiltern Hundreds* y Senescal de la Señoría de Northstead, puestos antiguos que no conllevan ni sueldo ni responsabilidades. Una solicitud de tal naturaleza nunca se rechaza.²⁴

²⁴ *Britain System of Government, op. cit.*, p. 7.

La Cámara de los Lores

La sala de la Cámara de los Lores está ubicada en la parte sur del Palacio de Westminster. Las sillas y demás muebles del salón son de color rojo. Hay una butaca grande llamada *woolsack* que significa cojín de lana;²⁵ en esa silla se sienta el Lord Canciller. Frente a esta butaca se encuentra el trono para la Reina cuando se reúne con los Lores para abrir las sesiones del Parlamento. La parte superior está decorada con vitrales y con seis frescos que representan la religión, la caballería y la ley.

La Cámara de los Lores es un cuerpo aristocrático tradicionalmente conservador y su duración es indefinida. La composición de esta Cámara es variada; el acceso a ella se produce por varias vías ninguna de las cuales es la elección popular. Los Lores están divididos en dos categorías: los espirituales y los temporales. Los Lores espirituales son los dignatarios de la Iglesia anglicana como por ejemplo el Arzobispo de Canterbury y el de York, los obispos de Londres, Durham y Winchester y los demás obispos principales de la Iglesia de Inglaterra; en total el número de Lores espirituales es de veintiséis.²⁶ Los Lores temporales²⁷ son aquéllos a quienes les fue conferido el título de lord el cual no es hereditario y son vitalicios; entre éstos se encuentran los designados por la Corona en atención a sus servicios a la nación y a su prestigio personal.

El presidente de la Cámara de los Lores es el *Lord Speaker* (antiguamente Lord Canciller) quien es electo por los miembros de la Cámara y dura en su cargo cinco años y puede reelegirse. A diferencia del *Speaker* en la Cámara de los Comunes, el Lord Canciller tiene pocas facultades en la dirección de los trabajos parlamentarios; puede intervenir en los debates, pero no puede llamar al orden a ningún Lord.²⁸

Las funciones de la Cámara de los Lores son muy reducidas y sobre todo a partir de las reformas de 2009, donde se suprimió las funciones jurisdic-

²⁵ El cojín, antiguamente se rellenaba con lana de borregos ingleses cuando ésta era una de las mercancías principales de la economía del país. Actualmente se rellena con lana proveniente de varios países miembros del Commonwealth.

²⁶ SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, *op. cit.*, p. 75.

²⁷ En 1999 se aprobó la reforma a la Cámara de los Lores donde se abolieron a los Lores hereditarios.

²⁸ CAVERO LATAILLADE, Íñigo y ZAMORA RODRÍGUEZ, Tomás, *op. cit.*, p.83

cionales que tenía y que fueron asumidas por la Corte Suprema de Reino Unido. Actualmente tiene funciones legislativas restringidas.²⁹

La Cámara Alta conoce todos los proyectos de ley y debe dar su aprobación a los mismos, pero si se trata de proyectos de orden financiero que aprueban los Comunes, los Lores sólo se limitan a aprobar, ya que en todo caso la Reina deberá firmarlos un mes después de su aprobación en la Cámara Baja. En los proyectos de ley públicos (*public bill*) la actuación de los Lores no puede ir más allá de suspender la entrada en vigor por un año. Si aprobado un proyecto por los Comunes se rechazara en los Lores, el proyecto podrá ser votado y aprobado de nuevo por la Cámara Baja en el siguiente periodo de sesiones y será sancionado por el monarca.³⁰

Aunque la potestad legislativa de la Cámara de los Lores es en teoría igual a la de los Comunes, en la práctica es inferior, en parte porque está sujeta a las limitaciones establecidas en la Ley del Parlamento de 1911 y en la Ley del Parlamento de 1946, y también porque durante muchos años ha sido costumbre que los proyectos importantes sean presentados por los Comunes. Siempre que quieran los Comunes pueden lograr que una iniciativa de ley se convierta en ley, pues los Lores solamente tienen derecho de veto temporal.³¹

La Cámara de los Lores tiene algunos privilegios como son: conocer las cuestiones que surjan en su interior, regular sus procedimientos internos, determinar la validez de la creación de nuevos Pares, girar órdenes para liberar a un Par injustamente arrestado y sancionar a quienes violen sus privilegios. También tienen inmunidad frente a las autoridades administrativas y libertad de expresión en el Parlamento.³²

²⁹ La Corte Suprema fue establecida por la Ley de Reforma Judicial de 2005 y entró en funciones en octubre de 2009. Es la máxima instancia judicial; el propósito de su creación fue consolidar la separación entre los poderes legislativo y judicial y equiparar al Reino Unido a los demás países que forman parte de la Unión Europea.

³⁰ *Ibidem*, p. 84.

³¹ THOMAS, W. Maurice, *Derecho e instituciones de la Gran Bretaña*, México, Ediciones Minerva, 1945, p. 99.

³² GAMAS TORRUCO, José, *op. cit.*, p. 68.

Función legislativa del Parlamento

Los proyectos de ley pueden ser públicos o privados. Los primeros son los que se refieren a intereses de carácter general. Los proyectos privados son los que se relacionan con asuntos de interés particular o local.

Los proyectos de ley públicos pueden ser subdivididos en ordinarios (*ordinary public bill*) y financieros o monetarios (*money bill*). Para el proceso legislativo primero se presenta un proyecto de ley, que generalmente es de origen gubernamental; hay una tendencia al menoscabo por parte de los Comunes al derecho de iniciativa.

La mayoría de las iniciativas cuentan con el apoyo del Gabinete antes de ser propuestos por el Parlamento. Los proyectos de ley públicos de carácter financiero se presentan en la Cámara de los Comunes y los ordinarios ante cualquiera de las cámaras, pero en la práctica pasan primero a la Cámara de los Comunes.³³

Existe el sistema de la triple lectura. La primera lectura es un trámite formal que realiza el secretario de la Cámara y la segunda lectura es en el momento del debate parlamentario; los representantes del gobierno explican detalladamente el contenido del proyecto, incluyendo métodos alternativos para lograr sus propósitos, los medios propuestos para cumplir con sus estipulaciones y además defienden la propuesta de dicha legislación. La oposición puede decidir votar en contra del proyecto de ley; si gana la oposición la enmienda se descarta, aunque los proyectos gubernamentales casi siempre pasan.

Cuando un proyecto de ley ha pasado por la segunda lectura, se envía a una Comisión donde se realiza un estudio detallado, cláusula por cláusula, de los preceptos del proyecto; se pueden hacer cambios en sus estipulaciones, a condición de que sean compatibles con el principio del proyecto de ley.³⁴

Por último, en la tercera lectura el proyecto es revisado en su versión definitiva. No se pueden hacer enmiendas de fondo en esta etapa. La tercera lectura generalmente es corta y después de aprobada, pasa a la otra Cámara para el trámite correspondiente que es similar. Si la Cámara la aprueba la iniciativa se le envía a la Reina para su aprobación; si la Cámara de los Lorees es la revisora no puede rechazar un proyecto en forma definitiva: única-

³³ JAMES, Philip, *Introduction to English Law*, Londres, Butterworths, 1989, p. 130.

³⁴ KEENAN, Denis, *English Law*, Gran Bretaña, Pitman Publishing, 1992, p. 12.

mente podrá hacer sugerencias, ya que si la rechaza, pero la Cámara de los Comunes está de acuerdo en la iniciativa, puede enviarla, sin el acuerdo de los Lores para la Sanción Real pero hasta después de un año. Sin embargo, si el proyecto de ley está relacionado con las finanzas puede ser enviado para la sanción real después de un mes. Desde 1707 la Sanción Real no se ha negado y la intervención de la Reina en materia legislativa es pura formalidad.

Los proyectos privados son aquéllos que prevén las concesiones de competencias y poderes a las autoridades locales o empresas públicas. Un proyecto de esta clase sólo puede ser presentado por su promotor, que es, además, quien sufraga todos sus gastos y es preciso cumplir unos requisitos muy estrictos antes de que un proyecto privado sea sometido al Parlamento; por ejemplo, sus fines tienen que ser publicados, y es necesario depositar en el Parlamento diversos planos y documentos. Aunque la tramitación de los proyectos privados es similar a la que se sigue para los proyectos públicos, los primeros se asignan a unos pequeños comités especializados que realizan una investigación judicial. Tanto los promotores como los opositores del proyecto privado pueden comparecer ante los comités.

El número de proyectos de esta naturaleza ha disminuido mucho, debido a dos factores: el primero, que la legislación pública prevé ya una gran cantidad de situaciones de este tipo y segundo porque cada vez es mayor el interés de dar soluciones de carácter administrativo a problemas que antes requerían de un instrumento con la generalidad de una ley.³⁵

D) *El Parlamento y la Unión Europea*

Desde que el Reino Unido entró en la Comunidad Europea en 1973, las estipulaciones de la Ley de las Comunidades Europeas de 1972 que aplican el Tratado de Roma han entrado en vigor. Estas proporcionan varios tipos de normatividad que son obligatorias y aplicables en todos los países miembros, pero permiten que los parlamentos nacionales escojan la forma y el método de ponerlas en práctica.

Los miembros del Parlamento deben estar informados cerca de las propuestas de legislación de la comunidad; para esto, el gobierno proporciona memorandos explicativos sobre cada propuesta de legislación hecha al Consejo de los Ministros por la Comisión de la Unión Europea.

³⁵ GAMAS TORRUCO, José, *op. cit.*, p. 66.

Cada mes, cuando el Parlamento está en sesión, el Ministro de Relaciones Exteriores hace una declaración respecto de las reuniones del Consejo que se llevarán a cabo durante el siguiente mes y los temas que se espera se discutirán. Después de la reunión del Consejo, el ministro que asistió debe informar a la Cámara las discusiones que tuvieron lugar y contestar las preguntas que se le formulen.

Tanto la Cámara de los Lores como la de los Comunes han establecido Comités Selectos para examinar las propuestas de legislación de la Comunidad y otros de sus documentos. En ambas cámaras existe el Comité Selecto sobre la Legislación Europea. Los dos comités reciben del Ministro de Relaciones Exteriores y del Commonwealth todas las versiones preliminares de propuestas de legislación que han sido presentadas al Consejo de Ministros. La dependencia responsable en el gobierno británico también proporciona un informe explicativo de las propuestas y sus implicaciones para el Reino Unido.³⁶

El Reino Unido, al igual que los otros países miembros de la Unión, envía un cierto número de representantes al Parlamento Europeo. El Parlamento ejerce un control sobre las instituciones de la Unión al escrutar la legislación, plantear preguntas tanto a la Comisión como al Consejo de Ministros y al debatir todos los principales asuntos de política de la Unión.

El Parlamento Europeo está compuesto por 783 miembros directamente elegidos que se sientan de acuerdo a su afiliación de partido y no por nacionalidad. El Reino Unido al igual que Francia, Italia y la República Federal Alemana, tiene 81 escaños. De los 81 representantes del Reino Unido, 66 se eligen en Inglaterra, 8 en Escocia, 4 en Gales y 3 en Irlanda del Norte.

El Parlamento celebra sesiones plenarias en Estrasburgo y su Secretaría General se encuentra en Luxemburgo; las sesiones plenarias mensuales a las que asisten todos los diputados se celebran en Estrasburgo (Francia), sede del Parlamento. Las reuniones de las comisiones parlamentarias adicionales se celebran en Bruselas (Bélgica).³⁷

³⁶ *El Parlamento británico*. Traducción del texto *The British Parliament* proporcionado por la Embajada del Reino Unido en febrero de 1990, pp. 62-63.

³⁷ SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *op. cit.*, p. 304.

E) *El Primer Ministro*

La jefatura del gobierno británico recae en el cargo de Primer Ministro, que no es elegido directamente por el pueblo sino por el consenso de los líderes del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes y el candidato propuesto que es miembro de esta Cámara es posteriormente confirmado o formalizado por la Reina. La confirmación no se hace a través de un documento, sino que la Reina lo convoca y le comunica de palabra el nombramiento para el cargo de Primer Ministro; la aceptación está simbolizada en el acto de besar la mano de la Reina.

El líder del partido mayoritario es invitado por la Corona a conformar el gobierno, es decir, el Gabinete, con miembros del Parlamento que pertenezcan a su partido.³⁸

El primer paso del Primer Ministro es designar a sus compañeros de ministerio; esta decisión la toma bajo su responsabilidad. Tiene plena libertad ya que el Parlamento no tiene que confirmar los nombramientos. Cuando termina la lista de ministros, el Primer Ministro se la presenta al monarca, quien únicamente la formaliza pero no puede rechazar a alguno de los designados.

El Primer Ministro debe ser miembro de la Cámara de los Comunes, tiene la facultad de nombrar y sustituir libremente a los miembros del gabinete y solicitar al Rey la disolución del Parlamento antes de que expire el periodo de cinco años en que son elegidos; asimismo, puede convocar a elecciones adelantadas en caso de que su gobierno cuente con altos niveles de popularidad. Mantiene informado al Rey de todas las cuestiones importantes y debe justificar su política ante el Parlamento.³⁹

El Primer Ministro es generalmente Primer Lord de la Cancillería, cargo que le permite controlar el nombramiento de todos los funcionarios. La autoridad del Primer Ministro sobre el gabinete es muy grande; se dice que esto se debe más a su posición de jefe del partido mayoritario que a su estatus jurídico, pues jurídicamente, respecto de sus colegas no es más que el *Primus Inter Pares* (primero entre pares). Sin embargo, esto ya no corresponde a la realidad actual del régimen parlamentario británico. Su autoridad es muy amplia y esto depende de su propia personalidad, de la personalidad de los demás ministros, de la unidad ideológica del partido y de la situación

³⁸ JAMES, Philip, *op. cit.*, p. 134.

³⁹ *Idem.*

del gobierno frente al electorado.⁴⁰ Las principales facultades del Primer Ministro son las siguientes:

- a) Supremo coordinador de la administración, supervisa, controla y coordina toda la gestión gubernamental.
- b) Controla la política nacional y la política extranjera decidida en común con el Ministro de Asuntos Exteriores.⁴¹
- c) Tiene comunicación directa con el Rey (se reúnen una vez por semana) asegurando la unión de éste con su Gabinete.
- d) Es el líder del Parlamento es decir, tiene en sus manos el orden del día y con ello la dirección del trabajo parlamentario; tiene la misión y el deber de explicar ante el Parlamento los asuntos de política general o aquellos que aun perteneciendo a un departamento, se consideren como muy importantes en la situación del momento.

Tiene autoridad sobre los miembros de la mayoría, debido a su calidad de jefe del partido, de manera que puede utilizar a los demás miembros y a la organización del partido contra sus colegas rebeldes, y en este último caso su autoridad se fortalece en cuanto que aconseja al Rey la disolución de la Cámara.

Sin embargo, no debe considerarse que esta figura cuente con la confianza incondicional de su partido y del pueblo. Las elecciones lo elevan al más alto puesto político pero aun si triunfa tiene que ganarse a diario su permanencia en él. No necesariamente termina su mandato; eso depende de sus aciertos o errores. Un error grave puede costarle ser derrotado por el grupo de oposición o ser incluso abandonado por su propio partido.⁴²

F) *El Ministerio*

Es el conjunto de los jefes de los departamentos ministeriales, de algunos subsecretarios y de otros altos funcionarios, vinculados por lazos de solidaridad partidista. Los ministros son nombrados y destituidos por el Rey, de acuerdo con la propuesta del Primer Ministro; es decir, el Rey nombra, pero no escoge; acepta la dimisión pero no determina el motivo de ella. Por

⁴⁰ GAMAS TORRUCO, José, *op. cit.*, p. 83.

⁴¹ ESCAMILLA HERNÁNDEZ, Jaime, *op. cit.*, p. 39.

⁴² DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo, *op. cit.*, p. 95.

lo tanto, la composición del ministerio está exclusivamente en manos del Primer Ministro.⁴³

Todos los ministros deben ser miembros del Parlamento; esto no está establecido en una ley sino que es una convención.⁴⁴ La mayor parte pertenece a la Cámara de los Comunes; sin embargo, se garantiza un número mínimo a los Lores.

Desde el punto de vista de su título los ministros se dividen en dos categorías: los ministros en sentido estricto que dirigen un ministerio y los secretarios de Estado, que dirigen una *office*. La distinción no corresponde a un grado mayor o menor de importancia, sino a la fecha de creación del departamento: los *officers* son los departamentos ministeriales más antiguos; los ministerios son los departamentos nuevos. También forman parte del ministerio los *Ministers of State* que no son responsables de un departamento ministerial y cuya función es auxiliar a aquellos ministros cuyo departamento sea complicado; los Secretarios Parlamentarios que auxilian tanto a los ministros, como a los ministros adjuntos; los Secretarios Privados que son también miembros de la Cámara de los Comunes y tienen funciones de directores de un ministerio y actúan como intermediarios entre el ministro y los parlamentarios, y por último están los *Whips* (látigos) que son secretarios parlamentarios encargados por sus partidos de hacer que los parlamentarios asistan a las sesiones y voten conforme al criterio del grupo; en pocas palabras su función es asegurar la disciplina de los Comunes miembros del partido.

Los ministros sólo pueden hablar en la Cámara a la que pertenecen; un departamento cuyo jefe sea de la Cámara de los Comunes estará representado en la de los Lores por un subsecretario parlamentario o por un Lord nombrado para hablar por varios departamentos.

De los ministros y los secretarios de Estado solamente algunos forman parte del Gabinete.

⁴³ GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 301.

⁴⁴ Práctica reiterada que se vuelve obligatoria, pero sólo se refiere a cuestiones del gobierno.

G) *El Gabinete*

El Gabinete nació en Inglaterra por derivación de otro órgano anterior. En el seno del Consejo Privado se fue creando un grupo de colaboradores regios que asumieron la dirección política y administrativa del Estado. Este nuevo órgano que actuaba de manera colegiada se fue diferenciando poco a poco del propio Consejo Privado del que nació hasta convertirse en un órgano autónomo.

El Gabinete está constituido por alrededor de veinte ministros o secretarios de Estado, designados por el Primer Ministro el cual no tiene por qué sujetarse a ningún tipo de regla para decidir qué ministros forman parte o no de este órgano. No obstante, hay determinados departamentos que por su importancia los titulares de los mismos no pueden ser excluidos del Gabinete, por ejemplo: el Canciller del Tesoro, el Secretario de Asuntos Exteriores, el Secretario del Interior y el Ministro de Defensa.

El Primer Ministro tiene la facultad de integrar el Gabinete, lo cual no es una tarea fácil. No debe guiarse demasiado por sus gustos o aversiones personales; debe tener presente para seleccionarlos la tradición de que los miembros supervivientes de ministerios anteriores del partido deben ser considerados preferentemente mientras estén tomando parte activa en la vida pública y deseen ser nombrados; deben ser miembros del Parlamento. Debe tomarse en cuenta la influencia que los miembros tengan en el partido y por consiguiente en la Cámara de los Comunes, su habilidad parlamentaria, sobre todo en lo que hace al debate, y en general deben de popularidad entre el cuerpo electoral y tener prestigio e imagen nacional que cada uno de ellos pueda proyectar.

Como se menciono anteriormente⁴⁵ todos los Ministros deben ser miembros del Parlamento; la mayor parte pertenece a la Cámara de los Comunes. Sin embargo, de acuerdo a la Ley de los Ministros de la Corona, de 1937, en cada Gabinete deben tener asiento por lo menos tres Lores, además del Lord Canciller.

Las reuniones del Gabinete son privadas y su trabajo tiene carácter confidencial. El juramento de los ministros como miembros del Consejo Privado los obliga a mantener el secreto del funcionamiento del Gabinete. Por otra parte, los documentos del Gabinete están protegidos por la Ley del Secreto Oficial, en virtud de lo cual está penado el revelar en cualquier forma el con-

⁴⁵ *Supra.*

tenido de esos documentos. Algunos documentos de este tipo son puestos a disposición del público para consulta en la Oficina del Archivo Público después de treinta años. Aun después de haber renunciado a su cargo, un ex ministro debe solicitar autorización para hacer cualquier declaración en la que se contenga información acerca de disposiciones del Gabinete.

El Gabinete se reúne una o dos veces por semana cuando la Cámara de los Comunes está en periodo de sesiones y en forma menos constante cuando está en periodo de vacaciones parlamentarias. Por regla general a las reuniones del Gabinete asisten sólo sus miembros; sin embargo, los ministros que no forman parte del mismo pueden ser también invitados a asistir a una determinada reunión cuando en ella se vaya a abordar un tema de su interés. Las reuniones se llevan a cabo en la residencia oficial del Primer Ministro en la calle Downing núm. 10, en el centro de Londres.⁴⁶

Desde 1915 existe un secretario del Gabinete que prepara las órdenes del día, redacta las actas de las reuniones y controla la ejecución de las decisiones del Gabinete.

El Gabinete se reúne en pleno o en comités restringidos. Existen dos tipos de comités: los permanentes y los especiales. Los permanentes tienen como función la de coordinar la tarea de los miembros del ministerio. Los especiales llamados *Inner Cabinets* se establecen para estudiar y solucionar problemas concretos. De forma paralela se encuentra la Secretaría o *Cabinet Office*, cuyo jefe o titular tiene entre sus funciones: levantar actas de la sesiones, fijar el orden del día de acuerdo con el Primer Ministro, convocar a las personas que deban asistir a las reuniones del Gabinete y a la de los comités y difundir entre los ministros los documentos y notas relativos a los trabajos del gobierno y verificar si las decisiones del Gabinete son respetadas por los ministros encargados de su puesta en práctica.⁴⁷

El Ministerio y el Gabinete se distinguen, no sólo por su composición, sino por sus funciones. Los ministros tienen obligaciones como funcionarios individuales del Gobierno, pero los miembros del Gabinete tienen además responsabilidades colectivas. Toman sus decisiones como un todo, son colectivamente responsables ante el Parlamento y deben enfrentarse al Parlamento en un frente unido; cada Ministro, esté o no presente en una reunión del Gabinete cuando se tome una decisión concreta, debe aceptar la acción política del Gabinete y actuar según ésta. La sanción de la responsabilidad

⁴⁶ *Britain's System...*, *op. cit.*, p. 18.

⁴⁷ DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo, *Derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999, p. 92.

colectiva es la renuncia del Gobierno en el caso de que se vote una moción de desconfianza. Las funciones del Gabinete son las siguientes:

- a) Determinar las líneas fundamentales de la política nacional e internacional.
- b) Nombramiento de cargos. El Gabinete propone al monarca a través del Primer Ministro, los nombres para la designación de altos cargos civiles, eclesiásticos y militares.
- c) Potestad financiera.
- d) Intervención en la función legislativa. El Gabinete tiene iniciativa legislativa.

Cuando un Gabinete deja de existir se lleva consigo a todo el ministerio, aunque los que no pertenezcan al primero hayan tenido poco que ver con la situación que provocó su retirada. En pocas palabras, el Gabinete y el Ministerio subsisten o caen juntos; y cuando llega la ocasión, los dos son reconstituidos simultáneamente. Para formar un nuevo Ministerio y Gabinete el primer paso es nombrar al Primer Ministro, porque él tiene que proceder a la selección de sus integrantes.

El Gabinete ha ido adquiriendo un gran poder que incluso se menciona que domina al Parlamento.

III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos nacieron en la segunda mitad del siglo xvii, cuando ocurre una división entre los miembros del Parlamento antes de la Revolución de 1688-1689. De esta manera, los parlamentarios se ubican en dos grupos conocidos como *tories* y *whigs*.

Los primeros conservadores vinculados con el clero y la nobleza, no querían ver disminuida la autoridad de la Corona frente al Parlamento, mientras que los *whigs* se identificaban con las nuevas clases sociales aparecidas en las ciudades, cuya idea era la superioridad del Parlamento frente a la Corona. Cada uno de estos grupos creció para dar lugar a los primeros partidos políticos británicos. Tal es el caso del Partido Conservador fundado por los *tories*, y del Partido Liberal creado por los *whigs*.

En 1832 se publicó la Ley de Reforma Parlamentaria; con esto los partidos se consolidan, se modifican las normas electorales, se amplía considerablemente el cuerpo electoral y nacen las sociedades de registro con el propósito de asegurar que quienes tuvieran el derecho de voto se inscribieran en el padrón respectivo.

Antes de 1900, en el Reino Unido sólo existían dos partidos: el Partido Conservador y el Partido Liberal. Sin embargo, a principios del siglo pasado nació el Partido Laborista que con el paso del tiempo sustituyó al Partido Liberal. El antiguo bipartidismo cedió su paso a uno nuevo fundado en dos partidos principales: el Conservador y el Laborista.

A) *Partido Conservador*

El Partido Conservador nació poco después de publicada la Ley de Reforma Electoral de 1832. En la primera época de este partido la figura clave fue Sir Robert Peel quien le dio gran impulso; en 1846, Benjamín Disraeli fue dirigente del partido y a él se atribuye la reorganización del mismo. Presionó a su partido para aprobar la Ley de Reforma Parlamentaria de 1867 que extendió el sufragio a los obreros, propugnó por una Inglaterra poderosa y bajo su gobierno la expansión británica hizo progresos en África y Asia.⁴⁸

El Partido Conservador continúa hasta la actualidad, apoyándose principalmente en las clases altas y acomodadas, pero también ha modernizado su programa político presionado por la presencia del Partido Laborista, tratando de ganar a su causa a la clase media.⁴⁹ La organización del Partido es la siguiente:

- a) Asociaciones locales. Son las agrupaciones de los miembros del partido en cada uno de los distritos electorales. Sus principales funciones son: afiliar a nuevos miembros, recaudar fondos, nombrar al candidato del distrito y conseguir votos.

El órgano supremo de las asociaciones locales es la Asamblea de miembros del partido en el distrito, que se reúnen una vez al año y eligen al Consejo Ejecutivo de la Asociación local. El Consejo se reúne por lo menos una vez cada cuatro meses.

⁴⁸ JENNINGS, Ivor, *El régimen constitucional inglés*, México, FCE, 1943, pp. 56-57.

⁴⁹ FERRANDO BADÍA, Juan, *op. cit.*, pp. 176-177.

- b) Consejos regionales. Son órganos cuya función es coordinar las actividades de las asociaciones locales en una región determinada. Actúan a través de un comité ejecutivo con un presidente elegido por el propio Consejo.
- c) Unión Nacional de Asociaciones de Conservadores y Unionistas. Es la organización del partido conservador en todo el Reino Unido. Tiene como propósito la preservación del funcionamiento de las asociaciones locales en los distintos distritos electorales así como la comunicación de las diversas formaciones del partido entre sí y con el líder.

La Unión cuenta con tres órganos fundamentales: la Asamblea, el Consejo Central y el Comité Ejecutivo del Consejo Central:

- a) La Asamblea es la reunión anual de los representantes de las distintas entidades que forman el partido. Está integrada por el líder, siete representantes procedentes de cada distrito electoral, los agentes electorales, los miembros del partido en el Parlamento y los candidatos y representantes de las organizaciones regionales y de las asociaciones locales; esta reunión tiene una duración de tres días.
Su función principal es aprobar los informes anuales del Consejo Central y del Comité Ejecutivo del Consejo Central y tratar temas relacionados con la política del partido.
- b) Consejo Central. Es el órgano dirigente de la Unión Nacional y se reúne por lo menos dos veces al año. Su composición es semejante a la de la Asamblea, pero el número de sus miembros es menor ya que cada distrito electoral envía a sólo cinco representantes. Es el encargado de recibir los informes del Comité Ejecutivo; debate puntos específicos de política.
- c) Comité Ejecutivo. De este comité depende el desarrollo de los asuntos más importantes. Se reúne cada dos meses y se encarga de admitir o rechazar la solicitud de admisión de asociados locales en la Unión Nacional, ejercer el arbitraje local y examinar las resoluciones tomadas por las asociaciones locales. Está integrado por representantes de los consejos regionales, por el líder, los principales funcionarios del partido, y el grupo parlamentario.

La administración del partido está a cargo de la Oficina Central, cuyos funcionarios son responsables ante el líder; entre sus responsabilidades están los servicios de prensa del partido y la propaganda del mismo.

El líder del partido es elegido por una asamblea formada por los miembros conservadores de ambas cámaras, y por los miembros del Comité Ejecutivo de la Unión Nacional. Para ser elegido Líder, se requiere la mayoría de votos y superar por lo menos en un 15% al rival más cercano.

B) *Partido Laborista*

El Partido Laborista fue fundado en 1893 por James Keir Hardie y tomó esta denominación en 1906. Los laboristas llegaron por primera vez al gobierno en 1924 cuando el monarca llamó al líder laborista Ramsay Mac Donald a formar el nuevo gobierno. Sin embargo, las simpatías pro-soviéticas del nuevo gobierno alarmaron a los liberales, quienes unidos a los Conservadores aprobaron un voto de desconfianza. Se convocó a nuevas elecciones y volvió al poder el Partido Conservador.

En 1929 se convocó a elecciones y obtuvo el triunfo el Partido Laborista. A partir de ese momento el partido fue cobrando fuerza y el papel del Partido Liberal se redujo considerablemente y fue desplazado como contrapeso del Partido Conservador.

El financiamiento del partido proviene principalmente de los sindicatos y de algunas de sus organizaciones afiliadas; también cuenta con las contribuciones individuales de sus afiliados, aunque en menor medida.

La organización del Partido Laborista es la siguiente:

- a) Partidos locales son las formaciones del partido en cada uno de los distritos electorales. Cada uno de los partidos locales está integrado por un comité central que nombra a su comité directivo que actúa como la autoridad de la organización local.
- b) Consejos regionales. Los partidos locales se agrupan en once consejos regionales que tienen como finalidad servir de enlace entre la organización local y los órganos nacionales. Su función es de coordinación y supervisión.
- c) La Asamblea es el órgano máximo del partido; se reúne una vez al año durante cuatro días y medio, y en él participan delegados de los

partidos locales, de los consejos regionales, el líder, los representantes parlamentarios, los dirigentes del partido, así como los delegados de cada organización social afiliada. Su funcionamiento se lleva a cabo a través de votaciones en las cuales en cada corporación corresponde un número idéntico de votos al número de afiliados que aporte el partido. Esto hace que los sindicatos representen casi nueve de cada 10 votos.

- d) **Comité Ejecutivo.** Es el órgano ejecutor de la Asamblea; de este Comité depende el desarrollo de los asuntos más importantes. Se encarga de la aplicación de los reglamentos y de las directivas del mismo, de la organización de los distritos electorales y regionales, de los problemas de financiamiento y de la supervisión de los funcionarios.

Se reúne cada dos meses y está compuesto por 28 miembros, de los cuales 25 son elegidos por la Asamblea y representan: 12 a los sindicatos, 1 a las asociaciones cooperativas, 7 a los partidos locales y 5 a las agrupaciones femeninas. Pertenecen también a este comité el líder, el líder adjunto y un tesorero.

La Oficina Principal es el órgano administrativo del partido; la preside un secretario nombrado por el Comité Ejecutivo Nacional y es responsable ante este último. Tiene funciones de propaganda y de investigación sobre temas políticos, económicos y sociales.

El líder laborista es elegido anualmente si su formación está en la oposición; en el caso de estar en el gobierno, la elección sólo es posible si el cargo de Primer Ministro queda vacante por alguna circunstancia.⁵⁰

C) *Ideología de los partidos*

El Partido Laborista ha sostenido como base de su programa la idea del “Estado Benefactor” que multiplique los servicios de beneficio social, la planificación económica y la distribución equitativa de los ingresos.

El Partido Conservador tiene como base de su programa la evolución dentro de un marco de estabilidad. Los conservadores son más apegados a mantener las instituciones tradicionales y se inclinan por un cambio paulatino.

Sin embargo, el sistema electoral ha tendido a transformar a los partidos políticos fuertemente ideologizados y de clase en partidos electoreros e in-

⁵⁰ CAVERO LATAILLADE, Iñigo y ZAMORA RODRÍGUEZ, Tomás, *op. cit.*, p. 69.

terclases, cambiando sus planteamientos doctrinarios originales lo que ha dado como resultado una similitud entre ellos.⁵¹

Ambos partidos tienen más semejanzas que diferencias, reconocen a las instituciones vigentes como satisfactorias y consideran prioritario atender los problemas sociales de la comunidad a través de medidas de beneficio. En este sentido las elecciones se están decidiendo cada vez menos por cuestiones ideológicas que por soluciones a problemas concretos y actuales.

IV. EL GABINETE SOMBRA

Una de las características del régimen político británico es la existencia del Gabinete Sombra (*Shadow Cabinet*) también llamado Oposición Westminster o la Leal Oposición de Su Majestad (*Her Majesty's Loyal Opposition*).⁵² Esta institución se da en los sistemas parlamentarios y tiene su origen en Inglaterra.

Cuando se celebran las elecciones, el líder del partido mayoritario es llamado por el monarca para formar Gobierno. Acto seguido el segundo partido asume el papel de oposición y se denomina Gabinete Sombra, el cual está integrado por miembros de la oposición, que dirigidos por el líder de la oposición conforman un gabinete alternativo al gobernante, donde sus integrantes, enfrentan al titular del cargo, en cada uno de sus ministerios. Normalmente cuando el partido de la oposición llega al gobierno se designa como ministro titular de la cartera a quien la ejerció como ministro en la sombra.⁵³

La función del Gabinete Sombra es ser la contrapartida del gobierno, y criticar la política ejercida por el gobierno especialmente en lo que respecta a la legislación, proponiendo cambios a esta última.

Esta institución, además de los beneficios derivados del sometimiento de los gobernantes al escrutinio, proporciona al pueblo una alternativa de gobernantes, siempre y cuando el sistema permita las elecciones, o algún otro tipo de proceso, para que el gobierno pueda ser sustituido por sus críticos.

⁵¹ ESCAMILLA HERNÁNDEZ, Jaime, *op. cit.*, p. 86.

⁵² La expresión "Her Majesty's Opposition Party" fue utilizada por primera vez por John Cam en 1826, y se ha convertido en el título oficial de la oposición principal al Gobierno.

⁵³ CAVERO LATTAILLADE, Íñigo y ZAMORA RODRÍGUEZ, Tomás, *op. cit.*, pp. 66-67.

Se ha querido encontrar el antecedente de esta institución en la antigua Roma o en los parlamentos ingleses medievales, pero en realidad no tienen punto de comparación.

En la antigua Roma, en la época de la República, los Tribunales de la Plebe constituían el medio a través del cual los ciudadanos podían oponerse a las decisiones tomadas por el gobierno dado que los tribunales tenían el derecho de vetar las medidas promovidas por el Senado. Sin embargo, este papel tenía efectos restringidos, debido a que los tribunales podían oponerse, pero no tenían la autoridad para proponer medidas y bajo ningún concepto ellos constituían un “gobierno alternativo”.

Los parlamentos ingleses medievales se oponían al monarca pero no buscaban arrebatársele el poder ejecutivo salvo ante una situación de guerra civil. Sin embargo, en el moderno sistema parlamentario británico la oposición a Su Majestad de hecho juega ambos papeles: busca exponer las deficiencias del Gobierno de Su Majestad y, a final de cuentas, a sustituirlo. Constituye por tanto “una oposición en busca de cargos” en la que el Líder de la Oposición finge ser un Primer Ministro alternativo mientras que sus colegas principales fungen como ministros alternos.

Esta situación quedó explicada a través de un comentario hecho por Lord Balfour, quien expresó que las funciones de los miembros del Parlamento pueden variar; esto es evidente en los ministros y ex ministros. Ellos invierten sus funciones cuando intercambian sus escaños (*benches*). Aquéllos que anteriormente se dedicaban a criticar tienen ahora que administrar. Aquéllos que antes administraban tienen ahora que criticar.⁵⁴

Esta institución se encuentra regulada en la Ley de Ministros de la Corona (*Ministers of the Crown Act*) de 1937 en donde se les menciona con el nombre de *His Majesty's Loyal Opposition* con lo cual la oposición se encuentra legalmente reconocida, juega un papel importante en el control político y constituye el siguiente gobierno en el poder. La consistencia del sistema bipartidista permite al partido en la oposición estar seguro de alcanzar, tarde o temprano, el gobierno.⁵⁵

Como las mayorías son inestables, la oposición de hoy es el gobierno de mañana. Esto es muy importante porque permite que la minoría se someta pacíficamente al desarrollo de la política de la mayoría. Sería totalmente distinto si la minoría tuviera la perspectiva de ser siempre minoría y fuera

⁵⁴ PUNNET, Robert M., *Front Bench Opposition*, Londres, Heinemann, 1973, p. 4.

⁵⁵ ESCAMILLA HERNÁNDEZ, Jaime, *op. cit.*, p. 37.

oprimida por la mayoría, de suerte que en ninguna circunstancia pudiera hacer prevalecer sus puntos de vista.⁵⁶

A) *Evolución del Gabinete Sombra*

Partido Conservador en el Gabinete Sombra

El origen del Gabinete Sombra nombrado por el Partido Conservador se puede encontrar en la práctica que surgió en el siglo XIX de los gabinetes ministeriales Liberal y Conservador que se seguían reuniendo una vez que el partido había dejado el poder, con el fin de manejar los asuntos del partido en oposición.

En el siglo XIX, después de largos años de gobierno conservador (*Tory*) hasta 1830, seguida por el dominio del Partido Liberal (*Whig*) durante el período de 1830 a 1841, se tuvo una alternancia regular en la que los gobiernos conservador y liberal se sucedían en forma rápida. Se desarrolló la práctica de que el ex Gabinete (el último Gabinete) siguiera reuniéndose en el período fuera del mando con el fin de arreglar los asuntos de la oposición y de planear un regreso al poder. Posteriormente, durante el período de alternancia de los gobiernos liberal y conservador entre 1868 y 1886, el ex Gabinete se volvió una práctica regular de organización de un partido fuera del poder.

El ex Gabinete no fue aceptado por todos como una institución en oposición, y su importancia fue atenuada; incluso en el último cuarto del siglo XIX sus reuniones eran informales, poco frecuentes y dependieron del capricho del Líder de la Oposición. Durante el siglo XX esta tendencia iba a cambiar y las reuniones formales del Gabinete en la Sombra poco a poco iban a sustituir a los contactos sociales informales como medio para manejar los asuntos de la oposición.

Durante el siglo XX el Partido Conservador fue la oposición en cinco ocasiones por separado: de 1905 a 1915 bajo Balfour y Bonar Law, de 1924 a 1931 bajo Baldwin, de 1945 a 1951 bajo Churchill, y de 1964 a 1970 bajo Douglas Home y Heath. En cada ocasión los asuntos del partido ante el Parlamento habían sido manejados por un grupo de líderes, seleccionados por el Líder de la Oposición quienes se reunían como comité, y se les conoció en diferentes momentos como el Gabinete a la Sombra, el Comité de Negocios, el Comité del Líder y el Comité Consultor del Líder.

⁵⁶ JENNINGS, IVOR, *El régimen constitucional inglés, op. cit.*, p.47

En 1924, cuando Stanley Baldwin se convirtió en el Líder de la Oposición, buscó la forma de sacar provecho al periodo de oposición para reunificar y revitalizar al Partido Conservador e instituyó el Gabinete Sombra como un cuerpo formal con un secretariado; invitó a los miembros del ex Gabinete para formar parte del Gabinete a la Sombra de tal forma como si hubieran sido nombrados para un gobierno.

El Partido Conservador retomó el poder en 1931 donde permanecieron 14 años, hasta que los derrotaron en 1945 y pasaron a ser la oposición; Churchill eligió a los miembros del Gabinete Sombra. El gabinete se reunía el día miércoles de cada semana a las 18:00 horas. La charla o los monólogos de Churchill con frecuencia tenían prioridad sobre los asuntos que sus colegas de la oposición consideraban de relevancia, el Gabinete dejó de reunirse con frecuencia, hubo descontento pero esto se desvaneció en 1950 cuando ganó el Partido Conservador y Churchill fue nombrado Primer Ministro.

En 1964 los conservadores vuelven a formar parte de la oposición pero adoptan procedimientos más elaborados y formales, similares a los del Partido Laborista.

Partido Laborista en el Gabinete Sombra

En 1906, treinta miembros del Partido Laborista resultaron elegidos en el Parlamento y después de esta elección se organizaron entre ellos como un partido dentro del Parlamento. Organizaban reuniones regulares todos los jueves para seleccionar a los oradores para todos los debates importantes y se hacía una votación anual para elegir presidente, vicepresidente, líder principal y secretario.

El número de miembros del Parlamento laborista aumentó como resultado de las elecciones generales de 1910 y de 1918, pero sólo fue a raíz de la elección de 1922 cuando 142 miembros del Partido Laborista fueron elegidos en el Parlamento, que éste fue reconocido sin lugar a dudas como el principal partido de oposición. En 1923, Ramsay MacDonald resultó electo presidente del PLP (Partido Laborista Parlamentario). Es así como se convirtió en Líder de la Oposición.

Por primera vez se formó en el partido de oposición un Comité Parlamentario constituido por tres funcionarios, más otros doce miembros elegidos por el PLP. El comité se reunió dos o tres veces a la semana en el despacho de MacDonald dentro de la Cámara de los Comunes para tratar asuntos de

rutina y preparar propuestas sobre política y organización antes de someterlas a las reuniones en pleno del PLP. Esto representa la creación del Gabinete a la Sombra laborista.

Con el regreso en 1924 a la oposición después de un breve periodo en el poder, el PLP revivió el Comité Parlamentario dentro del mismo esquema de 1923 y se estableció el principio de que el Comité Parlamentario electo, y no el ex Gabinete sería la entidad que funcionaría como “Comité Ejecutivo” para el PLP en oposición.

Durante el periodo 1951-1964 el Partido Laborista volvió a ser oposición e hicieron cambios importantes. En 1955 en una reunión el Líder de la Oposición, Clement Attlee anunció que miembros del Comité Parlamentario y otras figuras destacadas de la oposición fueran nombrados para abarcar áreas políticas específicas. Los designados se tenían que especializar en los asuntos asignados, para que la oposición tomara la delantera en debates dentro de sus áreas; Attlee nombró a 39 voceros con responsabilidades individuales o compartidas, agrupados alrededor de 24 materias de competencia. Attlee negó que se estuviera intentando crear un gobierno a la sombra completo.

El sistema fue copiado con modificaciones cuando los conservadores se convirtieron en oposición en 1964, adoptando el sistema denominado Vocero de la Oposición, en lugar del sistema mucho más informal que había operado antes de 1951.

El surgimiento del Gabinete a la Sombra del Partido Conservador contrasta con el Gabinete a la Sombra del Partido Laborista en dos aspectos fundamentales.

En primer lugar, el Gabinete a la Sombra conservador nació a partir de la costumbre de los cargos en el poder por lo que se conoció en el siglo XIX como el ex Gabinete o el anterior gabinete. El Gabinete a la Sombra del Partido Laborista surgió en los primeros años del siglo XX; fue un producto de oposición que se dio antes de que el partido llegara al poder, por lo que no era un ex Gabinete.

En segundo lugar, el Gabinete a la Sombra del Partido Conservador es designado; en cambio, el Gabinete a la Sombra del Partido Laborista debe ser elegido y esto lo aleja del concepto de ex Gabinete porque no se puede garantizar que los ministros del ex Gabinete van a ser elegidos para formar parte del Gabinete a la Sombra.

B) *Características del Gabinete Sombra*

Las características básicas del Gabinete Sombra son las siguientes:

a) *Es oposición parlamentaria*

Porque el foro principal de sus operaciones es la Cámara de los Comunes y en menor grado, la Cámara de los Loes. El principio que surgió en el siglo XVIII de que los ministros serían elegidos por el Parlamento significa que el Gobierno de Su Majestad y el Gobierno Alternativo de Su Majestad se confrontan diariamente en el Parlamento. El Primer Ministro se enfrenta al Líder de la Oposición, y los ministros individuales al vocero de la oposición. Este sistema constituye precisamente el reverso de la medalla del principio de la separación entre los poderes legislativo y ejecutivo.

El papel parlamentario de la oposición se reconoce formalmente. Aunque el Gobierno es a final de cuentas quien controla el programa parlamentario, son los líderes del grupo parlamentario del propio Gobierno quienes consultan regularmente con sus contrapartes de la oposición. La oposición escoge los asuntos para debatir dentro de los 29 “Días de Oferta” de cada sesión.

Los miembros de la oposición son siempre los presidentes de los Comités de Cuenta Pública, de Instrumentos Estatutarios y del Comisionado Parlamentario.

Al Líder de la Oposición, y a algunos otros miembros de la oposición se les paga un salario adicional a su remuneración como miembros del Parlamento desde el año 1937. El Líder de la Oposición es invitado a las grandes solemnidades y consultado en casos de crisis nacional y con frecuencia tiene acceso a secretos de Estado. De ésta y de muchas otras formas la presencia de la oposición de Su Majestad se reconoce formalmente dentro de la maquinaria del Gobierno: la oposición reconoce el derecho del Gobierno a gobernar y por su parte el Gobierno reconoce oficialmente a la oposición y ofrece oportunidades para que la oposición pueda funcionar.⁵⁷

Todos los jueves el Líder de la Oposición pregunta al Primer Ministro cuáles son los asuntos que van a ser tratados la siguiente semana; de antemano sabe la respuesta, porque previamente los dos se han puesto de acuerdo con los *whips*, pero es un método conveniente de informar a la Cámara.

⁵⁷ FERRANDO BADÍA, Juan, *op. cit.*, p.122

Como el Gobierno tiene que gobernar y la oposición oponerse a él, lo mejor es que ambos se pongan de acuerdo para ejercer sus funciones de la manera mejor y más ordenada posible.

b) En busca de cargos

Otra característica de la oposición es la de ser un *buscador de cargos* en cuanto a que su función no es meramente la de criticar a aquellos que están en el poder sino también busca la forma de remplazarlos. La función de la oposición como crítica de las actividades de los ministros en el poder de Su Majestad está inseparablemente ligada con su propio deseo de ganar posiciones. Puede existir obviamente una gran diferencia entre esperanza y satisfacción y la búsqueda de un cargo no siempre significa que se va a obtener.

La función de la oposición no es derribar al Gobierno para convertirse ella misma en gobierno; tal finalidad cae fuera de sus posibilidades dada la unidad y disciplina de los partidos. Tampoco tiene muchas posibilidades de cambiar la política del Gabinete; su función es criticar el conformismo, la inercia o el extremismo de la política gubernamental con una sanción que no está dentro, sino fuera de la Cámara es decir, en el cuerpo electoral, que en las próximas elecciones puede negar sus votos al Gobierno y dárselos a la oposición.

La crítica de la oposición al Gobierno no puede tener un carácter absurdo, destructivo e irresponsable, pues tiene que demostrar al electorado su seriedad y su capacidad de gobernar; tiene que presentar un programa alternativo al del partido en el poder. Su función es hacer que la política gubernamental no se aleje de los criterios de la opinión pública y ofrecer a ésta otro gobierno viable. De esta forma la oposición puede llegar al poder, pero con unas elecciones de por medio.⁵⁸

Un sector doctrinal manifestó que el deber de la oposición es no proponer nada, oponerse a todo, y echar abajo al Gabinete (*The duty of an Opposition was to propose nothing, to oppose everything, and to turn out the Government*). Sin embargo, la realidad es diferente ya que la oposición como lo mencionamos anteriormente difícilmente podría derribar un Gabinete por

⁵⁸ GARCÍA PELAYO, Manuel, *op. cit.*, p. 320.

sí sola. Por lo tanto, la función de la oposición esta dirigida a un electorado indeciso y flotante.⁵⁹

Un punto interesante es que entre las elecciones generales los gobiernos en Gran Bretaña generalmente experimentan periodos de impopularidad, por lo que se surgen las esperanzas de que el partido de la oposición llegue al poder. Esta impopularidad del Gobierno en la mayoría de los parlamento se refleja en los sondeos de opinión así como en los resultados de las elecciones complementarias de diputados y en las elecciones gubernamentales locales.

Sin embargo, independientemente de si el Gobierno recupera su posición ante el electorado antes de elecciones generales, siempre existe la posibilidad de un cambio de Gobierno. En estas circunstancias, la oposición de Su Majestad así como la búsqueda de puestos se traduce también una expectativa o posibilidades de cargos.

c) Es leal

La oposición de Su Majestad es leal debido a que aspira a ocupar puestos dentro del marco de la normatividad establecida. La oposición por lo tanto no es turbulenta. Lo que busca es ganar cargos criticando, pero no obstruyendo, mientras que el Gobierno lo que quiere es mantenerse en el poder, aunque ambos están dedicados a la preservación de las peculiaridades de su sistema.

La Oposición Leal de Su majestad proporciona por lo tanto oposición limitada u “oposición hasta un cierto punto”, como dice A.L. Lowell:

...es la de un partido fuera del poder al cual se le reconoce como perfectamente leal a las instituciones del Estado y que está listo en cualquier momento de alcanzar el poder sin entrar en conflicto con las tradiciones de la nación.⁶⁰

Tanto el Partido Laboral como el Conservador son “leales” en el sentido de que aceptan el sistema jurídico que prevalece en la Gran Bretaña. Ellos pueden buscar reformas constitucionales cualquiera que sea su tipo, como la reforma del Parlamento o la de los aspectos del sistema local de gobierno, pero aceptan como base el sistema jurídico vigente.

⁵⁹ JENNINGS, IVOR, *Parliament*. Citado por FERRANDO BADÍA, Juan, *op. cit.*, p. 121.

⁶⁰ LOWELL citado por PUNNETT, Robert, *op. cit.*, p. 13.

d) Es unipartidista

La oposición es una *oposición de un solo partido*, por el hecho de que a lo largo de todo el periodo a partir de 1945, Gran Bretaña ha sido gobernada por gobiernos mayoritarios de un solo partido y de que estos gobiernos se han enfrentado a un lado de oposición de la Cámara en la cual un partido ha conservado casi todos los escaños. Por lo tanto, la oposición se ha podido identificar fácilmente, en términos políticos partidistas, por el hecho de que se podría igualar con el segundo partido en lo que realmente constituye un sistema bipartidista. Sin embargo, es obvio que en términos teóricos tanto el Gobierno como la oposición pueden estar constituidos por varias posibles bases partidistas dependiendo de si el Parlamento opera dentro del contexto de un sistema de dos, tres o más partidos.

En los primeros 25 años del siglo xx, el surgimiento del Partido Laboral, la declinación del Partido Liberal y la presencia (hasta 1922) del Partido Irlandés significaron que en gran parte del tiempo no hubo un solo partido que dominara el lado de la oposición de la Cámara, en cuanto a retener cuando menos las dos terceras partes de los escaños de la oposición. Sin embargo, a partir de 1930, alguno de los dos partidos principales ha dominado los escaños de la oposición. A excepción de los periodos cuando los gobiernos de coalición han estado en el poder, el balance numérico entre los lados del Gobierno y de la oposición de la Cámara ha sido razonablemente muy parecido.

A partir de 1945, la situación que ha prevalecido ha sido la de un Gobierno de mayoría unipartidista enfrentada a más de un partido de oposición, pero donde uno de los partidos de oposición es claramente dominante. El problema es que los pequeños partidos se encuentran prácticamente excluidos del juego político.

El sistema bipartidista es la solución para que una democracia funcione adecuadamente. Posee un efecto moderador y decide claramente quién debe gobernar y quién estará en la oposición, con posibilidades de volver al poder.⁶¹

El sistema bipartidista ha demostrado la ventaja de formar gobiernos fuertes y estables, ya que previamente ha permitido el establecimiento de gobiernos que cuentan con una mayoría parlamentaria. Mientras los líderes del

⁶¹ MANNHEIM, Karl, *Libertad, Poder y Planificación Democrática*, México, Fondo de Cultura Económica. 1974, P. 204

partido que han formado Gobierno conservan la confianza del Parlamento, mantienen un Gobierno estable.

Los electores del Reino Unido se han acostumbrado de tal modo al sistema de dos partidos, que se considera que unas elecciones tienen por objeto elegir a un Gobierno. La cuestión que en ella se plantea es si el Gobierno que está en el poder debe ser sustituido o no por la Oposición.

C) *El Líder de la Oposición*

El Líder de la Oposición está a la cabeza y preside el Gabinete Sombra que sesiona con regularidad para manejar los asuntos de la oposición. Generalmente forman parte de este Gabinete las personas que han tenido experiencia previa en el Gobierno y se les denomina “voceros de la oposición preferentes o principales”; realizan las funciones más importantes. También hay voceros de menor jerarquía que son ayudantes de los voceros preferentes; éstos se podrían comparar más o menos a los Secretarios Parlamentarios o a los subsecretarios dentro de un equipo ministerial. Así mismo, se puede tener dentro del grupo de la oposición a algunos voceros sustitutos temporales; éstos son llamados ante la primera fila ocasionalmente, para orientar la oposición en debates particulares y no se consideran miembros permanentes del equipo.

El Líder de la Oposición representa las dos funciones básicas de la Leal Oposición a Su Majestad: en primer lugar, el Líder actúa como guardián público al mantener las acciones del Gobierno bajo escrutinio, y en segundo término, proporciona un elemento de elección para el electorado al fungir como un Primer Ministro encabezando un Gobierno alternativo.

El Líder de la Oposición goza de rango y consideraciones especiales: tiene un lugar especial asignado dentro de la Cámara de los Comunes, en la primera fila al lado de la oposición de la Cámara, directamente enfrente del Primer Ministro. También tiene un lugar preferente en funciones oficiales y en ceremonias parlamentarias. Es costumbre, además, que sea consultado por el Gobierno en asuntos trascendentales para el país.⁶²

En reconocimiento al papel que desempeña, el Líder de la Oposición recibe un sueldo con cargo a los presupuestos de la Nación, además del salario como miembro del Parlamento, y se le proporciona coche y chofer.

⁶² CAVERO LATAILLADE, Iñigo y ZAMORA RODRÍGUEZ, Tomás, *op. cit.*, p. 67.

El aspecto más importante de la función oficial del Líder de la Oposición es que se le reconoce formalmente como la persona que será requerida por el monarca en el caso de la renuncia al Gobierno. Jennings⁶³ considera que existen tres convenciones básicas relacionadas con los derechos y obligaciones del Líder de la Oposición en el caso de renuncia por parte del Gobierno. En primer lugar, cuando el monarca recibe la renuncia del Primer Ministro, deberá antes que nada llamar al Líder de la Oposición: según lo expresa Jennings, “Donde exista un Líder de la Oposición la Reina debe llamarlo”. Además, el monarca no deberá recibir ningún otro consejo antes de entrevistarse con el Líder de la Oposición, ya que esto podría servir para despojarlo de sus derechos. De allí que la existencia del Líder de la Oposición constituye una parte esencial de la neutralidad del monarca. Finalmente, por su parte el Líder de la Oposición debe estar de acuerdo en convertirse en Primer Ministro, o al menos intentar formar un Gobierno si es invitado para ello, o en su caso podría sugerir otra opción. Por lo tanto, de todos los miembros del partido de oposición sólo el líder puede estar seguro del puesto que asumirá en caso de que su partido llegue al poder.⁶⁴

En términos de partidos políticos el Líder de la Oposición es fácilmente identificable como la persona que encabeza el partido más grande perdedor en la Cámara de los Comunes. Si existieran muchos partidos uniformemente balanceados podría existir confusión en cuanto a qué partido tiene el derecho a proporcionar al Líder de la Oposición. El predominio de los partidos Laborista y Conservador en Inglaterra en los últimos 60 años ha dado como resultado que no haya surgido ese problema, pero si surgiera la Ley de Ministros de la Corona de 1937 establece que en caso de una situación confusa el *Speaker* de la Cámara de los Comunes determinará cuál es el partido más grande fuera del poder y, en caso necesario, quién será el líder de ese partido.

Desde 1945 no ha surgido ese problema ya que los partidos Laborista y Conservador se han alternado en el poder mientras que el Partido Liberal no ha tenido una representación lo suficientemente grande como para poder enfrentarse a ellos.

⁶³ JENNINGS, Ivor, *op. cit.*, p. 90.

⁶⁴ *Idem.*

D) *La oposición oficial y otros tipos de oposición*

La Oposición de Su Majestad no está sola al jugar el papel de oposición y criticar las actividades del Ministerio en turno. Sin embargo, parecería que en la confrontación entre el Gobierno y la oposición estas dos fuerzas tienen el monopolio del conocimiento, a diferencia de todas las demás que puedan existir. En realidad, existen muchos otros centros de oposición además de la Oposición de Su Majestad pero esta es la que representa la oposición “oficial”.

El hecho de que la Oposición de Su Majestad sea “leal”, “oficial” y “buscadora de escaños” significa que grupos que luchan por un cambio tienen que buscar por otro lado los medios para expresar su disidencia. La oposición tiene que cortejar los votos de “la mayoría silenciosa” con el fin de poder asegurar su meta última de llegar al poder. No se puede dar el lujo de alienar a la opinión moderada con una imagen de ser demasiado dispuesto hacia la causa de los elementos revolucionarios dentro de la sociedad. Por lo tanto, se puede considerar que es una oposición simbólica donde se cuestionan detalles en vez de ser la “oposición de principios” más fundamentales.

Los luchadores sociales de hoy en día ven al Parlamento y a las elecciones parlamentarias como irrelevantes dentro de la lucha “real” por el poder. Para ellos, y para cualquier otro grupo dedicado al cambio del sistema político establecido, las actividades de la oposición son intrascendentes y sólo se preocupan por alcanzar el poder dentro del sistema de gobierno vigente.

Existen grupos que luchan por una reforma gradual en vez de una reforma total, pero que a pesar de todo deciden perseguir su causa a través de medios distintos a los canales de inconformidad proporcionados por Westminster. La oposición al Gobierno se puede expresar a través de actividades extraparlamentarias de ciudadanos en lo particular, grupos de presión o partidos políticos que no están representados en el Parlamento. Organismos tales como *Shelter* (Refugio), o el *Child Poverty Action Group* (Grupo de Acción contra la Pobreza Infantil) que buscan una reforma social a fondo, en su mayor parte ignoran a los partidos políticos y a los canales de oposición representados por la Oposición de Su Majestad y en vez de ello eligen trabajar directamente sobre la opinión pública.

Igualmente, los líderes de los trabajadores ejercitan otra forma de oposición extraparlamentaria cuando se resisten a las políticas del Gobierno mediante huelgas, demostraciones masivas o la toma de astilleros o de fábricas

amenazadas con cerrar. Ellos rechazan a la oposición puramente “verbal” a través del Parlamento a favor de acciones directas fuera del Parlamento. Una forma muy efectiva de oposición verbal, por supuesto, se puede expresar por medio y a través de los medios de comunicación.

El periódico *Daily Express*, por ejemplo, condujo una campaña larga e intensa contra el ingreso de Gran Bretaña a la EEC (Comunidad Económica Europea) y a lo largo de la década de 1960 fue más congruente y franco en su declaración contra el mercado que los partidos representados en el Parlamento.

El escenario parlamentario es por tanto sólo uno de muchos foros disponibles para la expresión del disentimiento y existen muchos centros de “oposición fuera de Westminster”. Es obvio que las actividades de la oposición parlamentaria no están confinadas a la Cámara de los Comunes y que los líderes de la oposición no están divorciados del posible contacto con las oposiciones extraparlamentarias. Ellos pueden optar por cooperar con aquéllos que combaten al Gobierno desde fuera del Parlamento, y de hecho la capacidad de aprovechar el apoyo extraparlamentario puede resultar de gran importancia en la lucha parlamentaria.

Al mismo tiempo, sin embargo, aquéllos que se oponen al Gobierno en el Parlamento se pueden avergonzar por las actividades de algunos de ellos que encabezan la batalla fuera del Parlamento: la “respetabilidad” de la Oposición de Su Majestad y su búsqueda de votos en su calidad de Gobierno alternativo, la puede socavar la oposición extraparlamentaria que se preocupa por la crítica aunque no por la función de un Gobierno alternativo. A este respecto, en periodos de oposición laboral, la participación de los Laborales en sindicatos gremiales aparentemente irresponsables ha sido una vergüenza en los intentos del partido de presentarse a sí mismo ante el electorado como un partido de gobierno respetable y moderado.

Es por ello que los inconformes consideran a los conflictos parlamentarios como batallas fingidas en una guerra más bien privada entablada por mercenarios políticos que están muy alejados del contacto con las fuerzas reales del descontento. Ellos ven a la oposición como algo que se preocupa por trivialidades en vez de una ideología y que está restringida por la camisa de fuerza de buscar la forma de operar dentro de los principios establecidos por su sistema jurídico.

El sistema electoral ha funcionado desde la década de 1930, con los partidos Laborista y Conservador alternándose en el poder, y dominando la

Cámara de los Comunes; el electorado se ha enfrentado únicamente con una sola opción entre la reelección del Primer Ministro en funciones y de su Gobierno, o la sustitución de ellos por el Líder de la Oposición y por su Gobierno alternativo. Este papel particular en que el grupo está listo para tomar posesión de las oficinas ejecutivas principales le proporciona al Líder de la Oposición y a sus colegas de más jerarquía un lugar especial entre los muchos individuos y grupos que están ocupados en oponerse a las actividades del Gobierno dentro y fuera del Parlamento.

E) *Los límites de la oposición oficial*

En primer lugar, existen varias desventajas que surgen al fomentar el disenso dentro de un sistema político. No queda duda de que en Gran Bretaña se alientan divisiones políticas algo artificiales mediante el reconocimiento de una oposición oficial, con los consecuentes enfrentamientos diarios en el seno de la Cámara entre ministros y aquéllos que buscan el momento de remplazarlos. Los líderes de la oposición con frecuencia tienen que adoptar actitudes falsas y condenar cosas que podrían haber estado haciendo si ellos estuvieran en el poder. Este sistema, de acuerdo con Disraeli, representa

...una guerra civil disfrazada... Cada sector del Estado afecta al considerar a sus rivales como enemigos públicos, mientras que admite que su existencia es fundamental para la Constitución; malinterpreta sus acciones, frustra sus propósitos a pesar de saber que pueden ser buenos, y en todo sentido, justo o injusto, se esfuerza para suplantarlos a favor de la gente... El político moderno frecuentemente tiene que oponerse a lo que en su corazón cree que va a ser útil, y defiende lo que no aprueba en su totalidad. Necesita que su afecto sea desesperadamente sincero cuando se habla de cosas que no merecen una segunda opinión seria.⁶⁵

Ese tipo de guerra fingida, y la impresión de que puede producir que los líderes de partidos digan una cosa cuando están en el poder y algo completamente diferente al estar del lado de la oposición, puede resultar perjudicial no sólo para los individuos específicos participantes, sino para los políticos en general, y para el sistema político en su totalidad.

La presencia en el Parlamento de críticos ambiciosos, muchos de los cuales ya han sido ministros, y que por lo tanto están familiarizados con las

⁶⁵ PUNNET, Robert, *op. cit.*, p. 32.

acciones del Gobierno, significa que los ministros de la Corona tienen que realizar sus labores en un medio que sea considerablemente más hostil que el que rodea a cualquier otra ocupación. Aunque todos tienen que enfrentarse a dificultades inherentes a su trabajo, el ministro tiene el problema adicional de tener que lidiar con estas dificultades y al mismo tiempo defender sus actos contra ataques públicos constantes de los críticos oficiales. Hasta la mitad del electorado es probable que condene incuestionablemente las políticas del Gobierno porque toman su señal de las actitudes de sus líderes del partido de oposición. Esto fomenta una rigidez en imagen entre el electorado y ayuda a estimular la actitud, quizá particularmente prevalente en Gran Bretaña en años recientes, de que el Gobierno es el culpable de todos los males y de que los ministros de Su Majestad son incurablemente incompetentes. Ellos están obligados a destacar las fallas de un Gobierno y a ignorar sus aciertos.

Christopher Mayhew⁶⁶ manifestó:

Posiblemente nuestra mayor necesidad en Gran Bretaña hoy en día es enorgullecernos de nosotros mismos, de nuestros hogares, de nuestros trabajos y de nuestro país. Lejos de darnos este orgullo, muchos de nuestros líderes deben sus cargos y su poder a su habilidad para destruirlo.

Éstas, por lo tanto, son en conjunto consecuencias algo indeseables para animar a la oposición, aunque tendrán que ser aceptadas si es que se quieren disfrutar los beneficios derivados de la oposición. Se puede argumentar por supuesto que debido a que la oposición lo que busca son escaños, y muchos de sus líderes ya habrán estado previamente en el poder, su disidencia será suavizada con moderación y responsabilidad y algunos de los efectos más divisivos de la oposición organizada no se sentirán. De hecho, una segunda y totalmente diferente línea de criticismo del sistema británico es una oposición leal y oficial que acepta las bases del sistema político y que se preocupa únicamente por la oposición limitada que es en su mayor parte insignificante como fuerza detrás de un cambio fundamental. Debido precisamente a que la oposición busca escaños enajena a aquéllos que se oponen profundamente al sistema existente y para quienes un mero cambio en el Gobierno no les es suficiente.

En su carácter de Gobierno alterno la oposición tiene que considerar cuidadosamente el efecto que sus críticas vayan a tener desde el punto de vista

⁶⁶ Citado por PUNNET, Robert, *op. cit.*, p. 29.

del electorado como ministro en potencia, mientras que como un Gobierno anterior es muy probable que sea censurado si critica las políticas opositoras que sean semejantes a aquéllas que él mismo promovió mientras se mantuvo en el poder. Sin embargo, si los líderes de la oposición atacan únicamente aquellos aspectos de la política gubernamental que ellos mismos pudieron haber manejado de manera diferente en caso que hubieran llegado al poder (o que de hecho manejaron de manera diferente cuando estuvieron en el poder), el resultado será que las actividades del Gobierno no se investigarán con el fervor que quizá ameriten, y a los líderes de la oposición se les podrá ver como si fueran parte de “una conspiración del silencio de los parlamentarios en el poder”

La segunda faceta del dilema de la oposición es la posibilidad de que la búsqueda de un papel sumamente crítico en el Parlamento inhibirá la capacidad del partido para pensar constructivamente acerca del futuro, y dañará la imagen del partido como Gobierno en potencia. Si los líderes de la oposición adoptan un enfoque muy agresivo y atacan a las políticas del Gobierno en todo momento, sin importar lo que hayan hecho cuando ellos mismos estuvieron en el poder, o que probablemente lo harán en su siguiente llegada al poder, ellos podrán ser acusados de aplicar una norma en el cargo y otra diferente en la oposición. Ellos se arriesgan a ser considerados como un cuerpo efectivo de crítica que funciona bien en la oposición pero en quienes no se puede confiar cuando estén en el poder.

V. ANEXO

Relación de primeros ministros del Reino Unido de 1900 a 2012

Antes de concluir éste estudio, presento la lista de los primeros ministros a partir de 1900, con el propósito de resaltar que muchos de los que integraron el llamado gobierno en la sombra se convirtieron en primeros ministros al realizarse nuevas elecciones; subrayo el carácter que dentro del régimen político inglés corresponde a la figura del gabinete sombra cuya correlación establece una pieza clave que le da un carácter específico a este sistema en consonancia con sus objetivos democráticos.

GOBIERNO	PRIMER MINISTRO
Conservador 1895-1902	Marqués de Salisbury
Conservador 1902-1905	Arthur Balfour
Liberal 1905-1908	Sir Henry Campbell-Bannerman
Liberal 1908-1915	Herbert Asquith
Coalición 1915-1916 (liberal)	Herbert Asquith
Coalición 1916-1922 (liberal)	David Lloyd George
Conservador 1922-1923	Andrew Bonar Law
Conservador 1923-1924	Stanley Baldwin
Laborista 1924	James Ramsay MacDonald
Conservador 1924-1929	Stanley Baldwin
Laborista 1929-1931	James Ramsay MacDonald
Coalición 1931-1935 (laborista)	James Ramsay MacDonald
Coalición 1935-1937 (conservador)	Stanley Baldwin
Coalición 1937-1940 (conservador)	Arthur Neville Chamberlain
Coalición 1940-1945 (conservador)	Winston Spencer Churchill
Laborista 1945-1951	Clement Richard Attlee
Conservador 1951-1955	Winston Spencer Churchill
Conservador 1951-1957	Anthony Eden
Conservador 1957-1963	Maurice Harold Macmillan
Conservador 1963-1964	Alec Douglas Home
Laborista 1964-1970	James Harold Wilson
Conservador 1970-1974	Edward Heath
Laborista 1974-1979	Leonard James Callaghan
Conservador 1979-1990	Margaret Hilda Thatcher
Conservador 1990-1997	John Roy Major
Laborista 1997-2007	Anthony Charles Lynton Blair
Laborista 2007-2010	James Gordon Brown
Conservador 2010	David Cameron

Como podemos percatarnos en la relación anterior, la importancia de la figura del Líder de la Oposición o Primer Ministro en la Sombra, no es una mera ilusión, sino que se convierte en una realidad política como es el caso de los siguientes primeros ministros:

- Henry Campbell-Bannerman, del Partido Liberal fue Líder de la Oposición de 1899 a 1905.
- Andrew Bonar Law. Partido Conservador. Líder de la Oposición de 1911 a 1915.
- James Ramsay MacDonald. Partido Laborista. Líder de la Oposición de 1922 a 1924.
- Stanley Baldwin. Partido Conservador. Líder de la Oposición en 1924
- Clement Richard Attlee desde 1953 se convirtió en el jefe de la Oposición, pero durante la segunda Guerra Mundial el Primer Ministro Winston Spencer Churchill lo invitó a formar parte de su gobierno (1940-1943). Al finalizar la guerra Attlee volvió a la oposición pero sólo durante tres meses ya que en seguida ganó las elecciones y sucedió a Churchill en el poder.
- Winstonb Spencer Churchill. Partido Conservador. Lider de la Oposición de 1945-1951.
- James Harold Wilson. Partido Laborista. Lider de la Oposición de 1963 a 1964.
- Adward Heath. Partido Conservador. Fue designado Lider de la Oposición de 1965 a 1970.
- Anthony Charles Lynton Blair. Partido laborista. Líder de la oposicion de 1994-1997.

VI. COLOFON

El problema del sistema político inglés radica en que la oposición encuentra espacios políticos sólo al interior del sistema bipartidista o cuasi-bipartidista, mientras que la economía que constituye la columna vertebral del desarrollo del país permanece intocable, de tal suerte que la discusión interna sólo afecta los temas propios al Parlamento, acotados por una oposición oficial y por un partido mayoritario en el poder; quedan fuera de esta relación sistemática las críticas y oposiciones que tienen que ver con la aplicación

de políticas económicas, pues, el gran *desideratum* de la Gran Bretaña no permite estructuralmente la oposición a la aplicación del neoliberalismo. En este escenario las luchas sindicales, las reivindicaciones sociales, quedan limitadas a la formalidad un tanto acartonada del Parlamento.

Mientras los pobres y los desvalidos no pueden rebelarse en relación a la estructura económica, sin lugar a dudas la desigualdad continuará. En resumen, los partidos políticos carecen de legitimidad y representación para confrontar los temas más importantes de la estructura económica lo que trae como consecuencia una necesidad inaplazable de abrir las compuertas de la democracia a todas las expresiones de las minorías que por ahora poca o ninguna representación tienen en el Parlamento.

La Leal Oposición o Gabinete Sombra es una institución que nació y funciona en el Reino Unido ya que es ahí, como lo afirma Sartori,⁶⁷ donde convergen tres condiciones importantes, que además dependen una de otra: elecciones pluralistas, un sistema bipartidista y una fuerte disciplina partidista.

La oposición tiene determinadas características como son:

1. La oposición está organizada. El Gabinete en la Sombra incluye un líder del partido que se encuentra preparado para asumir en cualquier momento el cargo de primer ministro.
2. La oposición es permanente. Tiene como fin criticar y alcanzar el poder.
3. Es la alternancia en el gobierno. Constituye el siguiente gobierno en el poder.
4. Es representativa. Al igual que el partido del Gobierno, el de la oposición está vinculado con el electorado.

Esta institución pasó a los países que conforman el Commonwealth con pocas diferencias. En Canadá al igual que el Reino Unido, el Gabinete en la Sombra es llamado *Her Majesty's Loyal Opposition* (La Leal Oposición de su Majestad); utilizan la palabra leal porque a pesar de que tienen posiciones antagónicas, cada una de las partes, es decir el Gobierno y la Oposición reconocen su función en el gobierno.

En Australia y Nueva Zelanda se le llama *The Parliamentary Opposition* (oposición parlamentaria).

⁶⁷ SARTORI, Giovanni, *Op. cit.*, p. 120

En algunos partidos políticos del sistema parlamentario, como, por ejemplo el Partido Laborista del Reino Unido y el Partido Laborista de Australia, los miembros del Gabinete en la Sombra se eligen en una elección interna.

En épocas recientes en algunos regímenes presidenciales del continente americano han querido imitar esta figura. En Chile, el Partido Alianza por Chile anunció la creación de su Gabinete en la Sombra con las mismas características del *Shadow Cabinet* inglés.

En México, en 1988 el líder del Partido Acción Nacional, Manuel J. Clouthier manifestó la posibilidad de conformar un Gabinete en la Sombra frente al gobierno del Partido Revolucionario Institucional encabezado en ese entonces por Carlos Salinas de Gortari. Sin embargo el fallecimiento del impulsor de la idea le restó fuerza al proyecto.

En 2006, cuando se confirmó el triunfo en la elección presidencial de Felipe Calderón Fournier, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Andrés Manuel López Obrador, candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) manifestó que no aceptaba la resolución de los jueces del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y planteó la creación de un gobierno paralelo y manifestó que si bien el Gabinete en la Sombra es un mecanismo institucional propio de los regímenes parlamentarios, su valor radica en considerar a la oposición como elemento funcional para lograr la gobernabilidad.

Sin embargo, esta imitación extralógica es ineficiente y disfuncional pues estos gobiernos no tienen las características propias que permitan la operación del Gabinete Sombra; más bien se trata de una fraseología coyuntural de un tema que no corresponde en forma alguna a otro sistema que no sea el británico.

VII. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE, Pedro, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, Reino Unido-México, IFE, 2001

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, FCE, 1995

CAVERO LATAILLADE, Íñigo y ZAMORA RODRÍGUEZ, Tomás, *Los sistemas políticos*, Madrid, Editorial Universitas, 1996.

DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo, *Derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, México, Ediciones Ariel, 1996.

ESCAMILLA HERNÁNDEZ, Jaime, *El sistema parlamentario inglés*, México, Editorial Gernika, 1988

FERRANDO BADÍA, Juan, *Regímenes políticos actuales*, Madrid, Tecnos, 1995.

GAMAS TORRUCO, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno*, México, UNAM-IIIJ, 1976.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.

GREEN, John Richard, *History of England*, Londres, The Co-Operative Publication Society, vols- IV-V, s/f.

JAMES, Philip, *Introduction to English Law*. Londres, Butterworths, 1989.

JÁUREGUI ARRIETA, Carlos, *Breve historia del parlamento inglés*, Argentina, Ediciones Depalma, 1993.

JENNINGS, Ivor, *El régimen constitucional inglés*, México, FCE, 1943.

MANNHEIM, Karl, *Libertad, poder y planificación democrática*, México, FCE, 1974.

PUNNET, Robert M., *Front Bench Opposition*, Londres, Heinemann.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1996.

SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Editorial Porrúa, 2011.

RIVLIN, Geoffrey, *Understanding the Law*, Gran Bretaña, Oxford, 2006.

THOMAS, W. Maurice, *Derecho e instituciones de la Gran Bretaña*, México, Ediciones Minerva, 1945.