

## EL EJECUTIVO BRITANICO EN TIEMPO DE CRISIS

por Jorge XIFRA HERAS

Profesor de la Universidad de Barcelona

### I

#### AMPLITUD DE LAS FUNCIONES DEL EJECUTIVO BRITANICO

LOS PODERES DEL EJECUTIVO.—La Constitución británica constituye uno de los productos más logrados que el transcurso del tiempo ha consolidado. Fruto de una lenta evolución histórica y de una larga experiencia política, posee unas cualidades de flexibilidad que la adaptan a todos los vaivenes de la historia, y unos recursos que le permiten afrontar con éxito los graves e imprevistos problemas que la vida contemporánea no cesa de plantear, ante los que cualquier texto escrito envejece prematuramente (1). En este sentido ha podido afirmar JENNINGS que la Constitución británica es la misma en tiempo de paz y en tiempo de guerra, pues ha resistido ya numerosas contiendas para que tenga necesidad de adaptarse (2). Ninguna constitución escrita hubiera podido conservar una vigencia tan prolongada. El texto de los Estados Unidos no contradice esta afirmación por cuanto en la actualidad se trata de un Código político que es objeto más de veneración que de obediencia.

La perfecta adaptabilidad de la Constitución británica a las necesidades del pueblo que le ha dado vida encierra la esencia de su

---

(1) Véase al final de este trabajo la bibliografía fundamental sobre la Constitución británica.

(2) I. JENNINGS: *The British Constitution*, 3.ª ed., 1950, p. XV.

valor y el secreto de sus éxitos (3). Así se explica que Inglaterra haya podido sostener dos guerras *totales* sin necesidad de llevar a cabo reformas estructurales: su Constitución está preparada para hacer frente a los momentos de peligro sin tener que eliminar las libertades tradicionales del pueblo inglés. La estructura política fundamental de la Gran Bretaña ha resistido las grandes crisis del siglo xx con sólo ampliar el campo de acción del Gobierno de Su Majestad, por medio del reconocimiento de los *emergency powers* (4). La promulgación de leyes de plenos poderes permitieron no sólo aplicar con energía medidas de defensa, sino también adaptar felizmente el régimen político liberal inglés a las exigencias autoritarias propias del tiempo de guerra (5).

Durante las dos guerras mundiales, sobre todo en la última, Gran Bretaña pudo conseguir la victoria con sólo rendir homenaje a un fenómeno que refleja una tendencia general en todos los Estados contemporáneos: la ampliación de los poderes del Ejecutivo (6). Este hecho, que en fecha reciente ha sido objeto de atención por parte de varios autores (7), tiene unas causas y produce unos efectos (8). Entre las primeras hay que citar el crecimiento de las funciones del Estado moderno y la idoneidad de los órganos del poder ejecutivo para realizar esas funciones; los efectos, como veremos, se manifiestan en un ámbito positivo y en una dirección negativa.

a) En contraste con la actividad del Estado liberal surgido de la Revolución francesa, y limitado a procurar la vigencia del

---

(3) "La Constitución de Guillermo *el Conquistador* ha podido atravesar los siglos conservando en todo momento, y a veces aumentando, una maravillosa correspondencia con los caracteres esenciales de una sociedad política cuya estabilidad es sorprendente, con el temperamento del ciudadano británico y, además, con las necesidades del gobierno de un gran Estado moderno, que todos los observadores... están de acuerdo en confirmar" (A. MATHIOT: *Le régime politique britannique*, 1955, p. 38).

(4) Sobre este problema en los Estados Unidos, vid. mi trabajo "Los poderes de guerra del Presidente de los Estados Unidos", publicado en el número 5 (1958) de esta REVISTA.

(5) MATHIOT: Op. cit., p. 442.

(6) Vid.: "L'exécutif dans l'Etat moderne", en *Bull. International de Sciences Sociales*, 1958, 2, y A. CARRO: "La primacía del poder ejecutivo en el Estado contemporáneo", en *Rev. Est. Pol.*, 1958, 98.

(7) Cósultese la bibliografía que se cita al final.

(8) Se habla indistintamente de los poderes del gobierno y de los poderes del ejecutivo, sin que podamos discutir en este lugar este problema terminológico. En los regímenes parlamentarios con ello se quiere significar normalmente las atribuciones del Consejo de Ministros o del Gabinete. Así, la Constitución italiana expresa que "el Gobierno de la República se compone del Presidente del Consejo y de los ministros que juntos forman el Consejo de Ministros" (art. 92); la Ley fundamental de Bonn establece que "el Gobierno federal se compone del Canciller federal y de los Ministros federales" (art. 62), y la novísima Constitución francesa identifica también el Gobierno con el Consejo de Ministros (art. 20).

orden jurídico a través de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. "el Estado contemporáneo, sin dejar de ser jurídico, está continuamente decidiendo y creando nuevos valores políticos y no se limita exclusivamente a legislar para obtener el bien común y ejecutar lo legislado" (9). El fabuloso crecimiento de las tareas del Estado actual se observa muy especialmente en los órdenes económico, militar y diplomático (10).

b) Por otra parte, el Ejecutivo constituye el único organismo que, por su estructura, tiene posibilidad de ejercer los poderes del Estado de una manera efectiva. Mientras las funciones públicas eran muy limitadas, el Ejecutivo podía permanecer en la sombra, pero cuando se ha presentado la necesidad de adoptar decisiones que afectan a la vida misma del país, entonces se ha tenido que acudir forzosamente al órgano minoritario (11) capaz de decidir y de gobernar, único motor idóneo para dirigir las operaciones políticas y enfrentarse con los profundos *chocs* que ponen en peligro la existencia del Estado. En estos casos "la actividad política, la soberanía, no puede permanecer en las nubes, sino que hace falta un hombre o un grupo de hombres que la concentre". La rapidez en las decisiones, la capacidad de improvisación, la especialización de los conocimientos, la coherencia de la institución, la constancia en la acción, las cualidades humanas de los jefes visibles y la conciencia de la responsabilidad, son las características fundamentales que hacen del ejecutivo el protagonista del proceso de *decision-making*, actuando lo mismo de fuerza motriz que de freno inhibitorio (12).

c) El reforzamiento del Ejecutivo, además de tener unas causas, produce, como hemos dicho, unos efectos. Admitido como hecho indiscutible que el Gobierno monopoliza la función decisoria (13), se plantea la necesidad de que los órganos ejecutivos adopten la estructura más adecuada para ejercer su alta y prolífica misión, en consonancia con la multiplicidad y diversidad de las cuestiones tratadas y con la tecnicidad requerida para su solución. Esta

---

(9) CARRO: Op. cit., p. 103.

(10) Sobre el crecimiento de las funciones públicas la bibliografía es inagotable. Vid. FRAGA: *La crisis del Estado*, 2.ª ed., Madrid, 1958; LUCAS VERDÚ: *Introducción al Derecho político*, Barcelona, 1958; XIFRA: *Formas y fuerzas políticas*, Barcelona, 1958; etc.

(11) Acerca del poder minoritario vid. mi *Curso de Derecho Constitucional*, 1957, I, p. 380 y ss.

(12) A diferencia de los órganos legislativos y judiciales, los ejecutivos participan en las tres fases del proceso político: iniciativa, decisión y ejecución.

(13) "Siempre existe una presunción *iuris tantum* de competencia de poder en favor del ejecutivo... El ejecutivo es el núcleo que mejor sintetiza el poder del Estado. Las más antiguas y únicas manifestaciones de poder se han producido a través del ejecutivo" (CARRO: Op. cit., p. 111).

estructura debe estar en función de los principios de *uniformidad* y de *institucionalización*.

La unificación de los órganos ejecutivos es indispensable para la efectividad de la *dirección* política y de la *coordinación* de las instituciones gubernamentales. Se exige para ello el reconocimiento de un poder personal —*leadership*—, que hoy día es visible tanto en los regímenes presidencialistas (14) como en los gobiernos parlamentarios (15).

La institucionalización implica la existencia de una pluralidad de órganos administrativos y de medios de carácter personal, real, técnico, económico e informativo, que faciliten la realización del cúmulo de funciones que pesan sobre el Ejecutivo. La organización de la Presidencia de los Estados Unidos y de la Cancillería alemana son ejemplos que ilustran este proceso institucionalizador y racionalizador de los órganos de gobierno (16).

d) El efecto negativo del crecimiento efectivo de los poderes del Ejecutivo —“dictadura del Gabinete”, según expresión grata a los ingleses— consiste en una limitación de las funciones de las Asambleas legislativas. “Los parlamentos quisieron ser demasiado en el pasado siglo y hoy están pasando a ser demasiado poco”, afirma acertadamente FRAGA. Esta decadencia de las Cámaras se explica por diversas razones: incapacidad para resolver cuestiones especializadas y complejas que requieren conocimientos técnicos, falta de tiempo para enfrentarse con el fabuloso crecimiento de asuntos a resolver (17), lentitud que caracteriza la tradicional ac-

(14) Cfr. mi citado trabajo sobre el Presidente de los Estados Unidos, y el artículo de ROY C. MACDRIS en el *Bull. Internat. des Sciences sociales*, también citado.

(15) El art. 95 de la Constitución italiana dispone que “el Presidente del Consejo de Ministros dirige la política general del Gobierno, de la que es responsable; mantiene la unidad de la orientación política y administrativa, suscitando y coordinando la actividad de los ministros”. También en la Alemania Occidental se atribuye al Canciller el poder de fijar las grandes líneas de la política a realizar (art. 65). La Constitución francesa de 1958 es todavía más elocuente a este respecto.

(16) La inclusión del aparato burocrático (la administración en acción) en el ejecutivo, al lado de los órganos estrictamente políticos, permite afirmar que el Gobierno es “*Politics plus Administration*” (FINER). Esta dimensión dualista del ejecutivo da lugar a que se produzcan conflictos en su propio seno, pues la Administración —capitalizadora de la información y de los medios de acción— toma parte activa en el proceso político, ya sea impulsando o frenando, lo que exige la planificación de un sistema de controles de la Administración, manejados por los elementos estrictamente políticos del ejecutivo.

(17) Cuando el orden del día se halla muy recargado, el Parlamento no puede examinar y opinar sobre todas las medidas que se le someten, ni aun recurriendo al examen mediante comisiones permanentes, por lo que es necesario reconocer al ejecutivo un amplio poder para que actúe autónomamente en la prosecución del bien general.

tución de las legislaturas, ineficacia de la discusión pública para adoptar decisiones concretas, etc. (18).

No se crea, sin embargo, que el Ejecutivo haya usurpado las funciones propias de las Asambleas (19). Lo que ocurre es que el incremento de las tareas propias del Gobierno no es proporcional al aumento de las que corresponden a las Cámaras. El Gobierno —afirma acertadamente GROVE— no sustituye al Parlamento, sino que completa su acción: “el Parlamento tiene por misión defender el interés general del país y criticar de modo inteligente la política general del Gobierno, pero en ningún modo debe representar los intereses particulares, económicos o profesionales, ni formular directrices de carácter técnico” (20).

EL EJECUTIVO BRITÁNICO ANTE LAS NECESIDADES DE GUERRA.—En la Gran Bretaña el poder ejecutivo se ejerce por los Ministros de la Corona y, especialmente, por el Gabinete, órgano que constituye el centro del Gobierno británico. El Gabinete se formó en el seno del *Consejo privado de la Corona*. Durante los siglos XVI y XVII se fué consolidando la costumbre según la cual ciertos miembros del *Consejo* se reunían en el *Gabinete* de trabajo del Rey —primero con el Monarca y más tarde sin él— para decidir los asuntos políticos más importantes y delicados. Este comité, en sus orígenes, fué duramente criticado por el Parlamento, pero a lo largo del siglo XVIII se convirtió en un órgano que, además de la confianza del Rey, poseía la de los Comunes (a partir del Ministerio WALPOLE: 1721-1742). En resumen, la génesis del Gabinete inglés ha pasado por tres momentos fundamentales: primero fué un instrumento del Rey; después lo fué del Parlamento, y actualmente puede considerarse como un órgano del partido mayoritario. Pero en los momentos críticos se convierte en un órgano autónomo que monopoliza la acción política.

Las tareas del Gabinete británico se resumen fundamentalmente en las tres funciones que la doctrina predominante atribuye al Ejecutivo en general, a saber: definir la orientación política trazando sus líneas fundamentales, asegurar la coordinación de los

---

(18) Vid. *Le travail parlementaire en France et à l'étranger* (Etudes présentes par F. GOGUEL, Paris, 1955), y *Rev. Internat. Histoire politique et constitut.*, 1954, núm. 14.

(19) También las funciones de los tribunales quedan perjudicadas por el incremento del ejecutivo, por cuanto se limitan los derechos individuales que la jurisdicción debe proteger, en perjuicio del equilibrio tan querido por los ingleses entre el interés público y los intereses privados (recuérdese el famoso asunto *Criehel Down*).

(20) En *Bull. Internat. Sciences sociales*, cit., p. 265. La falta en Inglaterra de comisiones parlamentarias de encuesta, al estilo de las que existen en los Estados Unidos y en Francia, justifica aún más el ejercicio de estos poderes concretos por parte del ejecutivo.

órganos del Gobierno y asumir la dirección y el control de la Administración (21). Este esquema tradicional no ha variado, pero el contenido de cada una de estas actividades ha aumentado tan considerablemente que la fisonomía actual del Ejecutivo adquiere una fisonomía que no tiene precedentes. Sólo las atribuciones que pertenecieron a los monarcas absolutos guardan cierto parecido con las que hoy son propias del Gabinete, que las ejerce en nombre de la Corona, desvinculada ya de la persona del Rey. No obstante, el Gobierno debe contar con apoyos de los que el Monarca absoluto podía prescindir (conformidad del Parlamento, respeto a la ley y a las libertades individuales), pero, por otra parte, el extraordinario volumen del poder gubernativo compensa sobradamente aquellas limitaciones.

Corresponde ante todo al Gabinete —encabezado por el Primer Ministro— trazar las líneas fundamentales de la política interior y exterior del país. Es el órgano que decide sobre los problemas vitales y que perfila la orientación política (22). Estas afirmaciones deben hacerse, sin embargo, con ciertas reservas. No se olvide que los Ministros no podrían afrontar la colosal tarea de definir una política sin contar con el apoyo de las fuerzas políticas que los rodean. En realidad, lo que hacen es elegir entre las diversas orientaciones políticas que se les ofrecen, sujetas siempre a un complejo de presiones y de compromisos. En la dirección de la actividad política el Gabinete no puede prescindir de la influencia que, a lo largo del proceso de *decision-making* corresponde a las fuerzas políticas (23) y, muy especialmente, a los partidos, los grupos de intereses y la burocracia.

1) No se olvide que en Inglaterra, durante los momentos de normalidad política, el Gabinete no es sino un órgano que se compone de los Jefes parlamentarios del partido victorioso (LOWELL), por lo que el resultado de su gestión debe considerarse como una consecuencia del programa del partido (24).

2) La burocracia constituye el elemento de continuidad y com-

(21) En ocasiones, el control de la Administración por el Gobierno se ve desbordado por la primacía de aquélla sobre éste, fenómeno general que, como veremos, provocó una alarma en la opinión pública inglesa.

(22) MATHIOT: Op. cit., p. 156.

(23) Sobre las fuerzas políticas en general, cfr. T. MARTINES: *Contributo a una teoría jurídica delle forze politiche*, 1957; P. LUCAS VERDÚ: "Ensayo sobre la integración de las fuerzas políticas en el Estado contemporáneo", en *Rev. Est. Pol.*, 1958, 99; J. XIFRA: *Formas y fuerzas políticas*, 1958, p. 279 y ss.

(24) El Gabinete —afirma GROVE— representa un equilibrio entre las diversas fracciones del partido en el poder y las distintas presiones a las que el Gobierno se halla constantemente sujeto, si bien sigue siendo, como dice AMERY, "un organismo independiente que cuando entra en funciones asume la responsabilidad de gobernar y dirigir al Parlamento y al país conforme a su juicio y a sus propias convicciones".

petencia indispensable en todo proceso político. La tarea de los altos funcionarios no se limita a ejecutar las decisiones de los jefes políticos, sino que ellos mismos participan directamente, haciendo uso de su larga experiencia o actuando de árbitros imparciales en la acción política. De ahí que en los niveles jerárquicos superiores la administración y la política se hallen indisolublemente unidas (25).

3). Finalmente, los grupos de intereses —asociaciones que procuran obtener del Estado ventajas especiales para sus miembros o la defensa de sus intereses— desempeñan un papel importantísimo en la dirección política del país (26). Su presión ya no se ejerce sólo sobre las Asambleas, como ocurría en el siglo XIX, sino directamente sobre el Ejecutivo, y a veces incluso es éste quien se dirige a tales grupos en solicitud de asesoramiento o consejo y, en ocasiones, integrándolos en su propio seno.

En los momentos de emergencia, y muy especialmente en tiempo de guerra, la preponderancia del Ejecutivo se acentúa más y más, por cuanto se acentúan las causas —y, por ende, las consecuencias— que determinan la general dilatación de sus atribuciones. Toda crisis lleva aparejado un cúmulo de problemas imprevistos que reclaman una solución urgente. Ello implica la existencia de un Gobierno rígidamente organizado y dotado de una autoridad prácticamente ilimitada. Las dos guerras mundiales —sobre todo la última— constituyen ejemplos impares para mostrar esta concentración de poder en un órgano restringido que, de hecho, lo puede todo. Ante situaciones graves, el pueblo es el primero en saber reconocer, como mal menor, este poder absoluto. En estos casos las fricciones y frenos que obstaculizan la acción del Gobierno en su tarea de elaborar y aplicar un plan político coherente, desaparecen automáticamente, y la estructura del Ejecutivo sufre una triple alteración, por cuanto se restringe el número de sus componentes, se racionaliza su composición y se personaliza el poder.

---

(25) "Es muy raro que una política se fije *ab initio*. Sea cual sea el partido gobernante, el ejercicio del poder exige una continuidad: la política del momento se elabora sobre la base de programas anteriores revisados y modificados. Toda política debe ser aplicable desde el punto de vista administrativo, y la experiencia de su aplicación descubre los defectos que hay que corregir y las lagunas a llenar. En este proceso de adaptación y de revisión, los funcionarios desempeñan siempre un papel importante. Los altos funcionarios constituyen un grupo de intereses con opiniones propias sobre el método a seguir (o mejor, una asociación de grupos de intereses, ya que los departamentos ministeriales a veces entran en conflicto)" (Grove: *Op. cit.*).

(26) Sobre los grupos de intereses en Inglaterra vid. FISER: *Anonymous Empire: a study of the Lobby in Great Britain*, Londres, 1958; STEWART: *British Pressure Groups, their Role in Relation to the House of Commons*, Oxford, 1958.

a) En primer lugar no hay que olvidar que el Gabinete británico reúne sólo a algunos Ministros de Su Majestad, y no a todos ellos. El Rey, a propuesta del *Premier*, nombra para constituir el Gabinete a los que se consideran convenientes teniendo en cuenta los precedentes y las necesidades del momento. La composición del Gabinete inglés refleja, pues, la flexibilidad y el realismo típicos de la Constitución británica. No obstante, con el transcurso del tiempo el número de sus componentes ha aumentado considerablemente: en la época de PITT el Gabinete se integraba de media docena de personas, pero esta cifra se duplicó en el pasado siglo y triplicó en el presente. Pero la supremacía política del Gabinete (cuyo poder en el mundo democrático occidental se puede equiparar al del Presidente de los Estados Unidos) requiere una cohesión y una situación de confianza mutua, incompatible con una composición numerosa. De ahí la tendencia a no rebasar la cifra de veinte miembros. Pero en los momentos críticos incluso este número es excesivo, surgiendo la necesidad de formar Gabinetes restringidos (*War Cabinet*, *Inner Cabinet*).

Afirma MATHIOT (27) que el Gabinete es heredero de los poderes del Monarca, pero a su vez deriva su fuerza política del pueblo. En estas dos circunstancias se halla la justificación de su supremacía, que sería inútil buscar en un texto escrito. Pero cuando el proceso de *decision-making* supone enfrentarse con problemas de emergencia que exigen grandes decisiones, entonces todos los recursos de la nación se movilizan con miras a un objetivo único, y el control popular cede ante las exigencias de la seguridad. Respondiendo a estas necesidades, durante la Guerra de 1914-18 el joven funcionario Mr. AMERY propuso a Lloyd GEORGE la idea de crear un Gabinete restringido, compuesto de cinco o seis miembros, con objeto de coordinar de un modo más efectivo el esfuerzo nacional. La idea halló una acogida favorable, traducándose en el primer *War Cabinet* (28).

Con la segunda guerra mundial —y aun en la postguerra— renacieron los Gabinetes restringidos, si bien el número de sus componentes fué ligeramente incrementado por Mr. CHURCHILL, sin rebasar la cifra de diez. El Gobierno laborista de ATTLEE (1943-

(27) Op. cit., p. 131.

(28) L. S. AMERY defendía la idea de un Gabinete restringido de reflexión aun en tiempo de paz, pero esta idea ha originado objeciones del tenor siguiente: 1). en tiempo de normalidad, cuando los objetivos políticos se proliferan, aun en un Gabinete restringido resultaría imposible elaborar un plan de conjunto absolutamente coherente; 2). un Gabinete enteramente liberado de las responsabilidades administrativas derivadas de la gestión de los departamentos ministeriales carecería de esa experiencia cotidiana indispensable para adoptar decisiones colectivas (MORRISON); 3). para que el Gabinete represente íntegramente al Partido, con todas sus fracciones, es indispensable que se componga de un mínimo de 12 a 15 miembros (vid. L. S. AMERY: *My Political Life*, 1953).

1951) concedió una importancia decisiva al llamado Gabinete interior —*Inner Cabinet*—, que actuaba a modo de “supergabinete”.

b) La extensión de los poderes y de las funciones del Gabinete exige la organización de una extensa y eficaz red de instituciones técnico-administrativas que reclaman un servicio central de planificación (29), cuya necesidad se acentúa en tiempo de guerra, cuando el Gabinete requiere la colaboración de comisiones técnicas que le auxilien (30) en su amplísimo campo de acción (que invade incluso los ámbitos normativo y jurisdiccional).

Ante esta ampliación de competencias —que han evocado la idea de la dictadura de una burocracia onnipotente (31)—, las tareas del Gabinete se complican extraordinariamente, produciéndose la racionalización de dos de sus actividades fundamentales: la *coordinación* y la *dirección* de la Administración (32).

c) “Si hay una persona en cuyas manos está localizado el poder del Estado —escribía DICKEY a principios de siglo— esta persona no es el Rey, sino el Presidente del Consejo, conocido con el nombre de Primer Ministro” (33). Su poder es realmente extraor-

(29) La planificación del Ejecutivo ha conocido ya algunas experiencias en Inglaterra: 1). la primera fué la del llamado *Kindergarten*, grupo de especialistas, del que LLOYD GEORGE, en 1916, sacó a sus ayudantes personales, y cuya intervención en los asuntos administrativos provocó su impopularidad entre los funcionarios; 2), en 1939 CHURCHILL creó la *Sección de estadísticas* en el seno del Almirantazgo, órgano compuesto por media docena de estadistas y economistas, presididos por el profesor LINDEMANN (más tarde lord CHERWELL); 3), después de las crisis de 1946 y 1947 se creó un servicio central de planificación económica para establecer un plan a largo plazo para la utilización de los recursos del país, incorporado actualmente a la Tesorería.

(30) Las Comisiones técnicas para el estudio de problemas político-militares relacionados con la guerra han sido numerosísimas en Inglaterra, destacando entre ellas la famosa *Comisión Harrington* (1889). Vid. EHRMANN: *Cabinet Government & War, 1890-1940*, 1953.

(31) Cfr. HEWART: *The New Despotism*, 1929. No obstante, no hay que olvidar que el poder del Gabinete tiene una base democrática. Vid. a este respecto, MATHIOT: Op. cit., especialmente p. 194.

(32) La coordinación de las actividades interministeriales se atribuye en Inglaterra a *Committees* permanentes o especiales, cada uno de los cuales se halla asistido de un segundo *shadow Committee* integrado de funcionarios permanentes de los departamentos interesados. Los laboristas atribuían la presidencia de estos *Comités* permanentes a Ministros sin cartera, pero los conservadores sustituyeron este sistema por el de los *Overlords*.

(33) En Inglaterra, como en otras monarquías, el Primer Ministro empezó siendo un favorito del Rey, pero a fin de evitar la hostilidad del Parlamento, toda la historia de la institución se resume en una aproximación hacia la Cámara. Conciliador primero entre los dos poderes, el Primer Ministro vinculará progresivamente su destino político a la confianza del Parlamento. El mecanicismo de los partidos permite atribuir a la Cámara de los Comunes la fuente de su autoridad, pues si jurídicamente el *Premier* es designado por la Reina, ésta se ve forzada a nombrar al *leader* del partido mayoritario. Conviene retener que el Primer Ministro siempre ha sido el reflejo de la preponderancia o del equilibrio de las fuerzas políticas rea-

dinario y en los momentos críticos prácticamente ilimitado. Decide muchas cuestiones sin someterlas al Gabinete (concesión de títulos, derecho de gracia, disolución del Gabinete, etc.), adapta la composición del Gobierno a las necesidades del momento manteniendo su unidad, se comunica con el Monarca, etc. El *Premier* domina prácticamente al Gabinete, que a su vez es el órgano dominante en la estructura constitucional británica. Prueba de la amplitud de sus atribuciones es que se ha visto obligado a delegar en uno de sus Ministros el tradicional cargo de *leader* de la mayoría de la Cámara de los Comunes (34). *Leader* del partido, del Parlamento y del Gobierno, el Primer Ministro posee un poder de decisión que, ante casos de oportunidad o de urgencia, se amplía indefinidamente. Dista mucho de ser un simple *primus inter pares* o *inter stellas luna*. Cuando su personalidad sobresale, sus decisiones personales pueden ser trascendentales. Basta recordar a este respecto la actitud de Lord JOHN RUSSEL en relación con la jerarquía católica (1850), la de DISRAELI a raíz de la adquisición de las acciones del Khédive Ismaíl (1875), la de Mr. ASQUITH relativa al establecimiento del sufragio universal, la de Lloyd GEORGE al convocar una Conferencia imperial de guerra (1916) y de un modo muy especial la de Winston CHURCHILL durante la última contienda mundial, que adoptaba personalmente, asesorado por consejeros profesionales (no políticos), las decisiones militares más graves sin consultar siquiera al *War Cabinet* (sólo informándole).

## II

### LA ABDICACION DEL PARLAMENTO

LA LEGISLACION DELEGADA.—La doctrina jurídica tradicional consideraba que el ejercicio de la función legislativa era patrimonio exclusivo de las Asambleas. En un plano estrictamente técnico-constitucional se razonaba fácilmente la imposibilidad de que las Cámaras abdicaran de sus atribuciones peculiares en favor de otros órganos: si la Constitución es el ordenamiento político fundamental del Estado, las competencias que ésta atribuye a unos órganos concretos que reconoce y regula, no pueden ser objeto de delega-

---

les en la Gran Bretaña. Ello explica el éxito de una institución cuyos orígenes se centran en la figura de WALPOLE (1724-1742) y cuyo título no se reconoce jurídicamente hasta 1905, y aun indirectamente, al fijar las preferencias oficiales, confiriéndole un rango precedido por el Obispo de Canterbury y el lord Canciller.

(34) En 1960 este cargo lo detentaba MORRISON, que en su calidad de Lord Presidente del Consejo, disponía del tiempo necesario para poder seguir de cerca todas las vicisitudes del Parlamento.

ción sin que se atente contra el propio orden constitucional. Salvo los casos que la Constitución prevé, los órganos del Estado son dueños del ejercicio de sus atribuciones, pero no lo son de la libre disposición de las mismas (35).

Pero el principio del monopolio legislativo de las Asambleas, a pesar de las razones lógicas que lo justifican, empezó a perder vigencia al generalizarse, antes de la última guerra mundial, la práctica de las delegaciones legislativas que las Cámaras, por medio de leyes normalmente llamadas de plenos poderes, hacían en favor del Ejecutivo. La clásica teoría de la inconstitucionalidad de estas delegaciones por parte del órgano que representa la voluntad del pueblo chocó con una barrera imposible de franquear. En el mundo político liberal, cuando las tareas legislativas se limitaban a regular de un modo general y abstracto las manifestaciones de la vida colectiva, cuando tenían como única misión la de suplir la falta o insuficiencia del orden que surge espontáneamente de las relaciones sociales, cuando las leyes eran simples compromisos y no decisiones creadoras, entonces era perfectamente posible atribuir estas actividades a cuerpos políticos numerosos, lentos y heterogéneos. Y como las Asambleas podían ejercer esta misión, nada se oponía a la justificación de la inalienabilidad de sus facultades legislativas. Pero en el mundo contemporáneo, que considera las instituciones liberales como piezas de museo, la función de legislar tiene un alcance muy distinto. La ley ya no se limita a reconocer, consagrar o sancionar un orden, sino que debe crearlo, y cuando las normas legales se enfrentan con los intereses reales de los gobernados, transformando la estructura social, planificando y dirigiendo la vida entera de la comunidad, para que los poderes de hecho no se apropien estas tareas, entonces la competencia jurídica se encuentra ante una imposibilidad material. Si la legislación debe regular materias relativas "al alojamiento, al empleo, a la salud y al bienestar, la fe en las virtudes de la democracia legislativa no puede impedir la impotencia de las Asambleas para dictar este tipo de leyes" (36). La lentitud de su mecanismo,

---

(35) Sobre el problema jurídico de las delegaciones legislativas vid. BURDEAU: *Traité de Science Politique*, tomo III, pp. 184 y ss.

(36) "La democracia gobernante se encuentra en un dilema que pone en evidencia el propio principio democrático: hay que aceptar o bien la técnica democrática de la formación de la ley, lo que amenaza con paralizar la obra legislativa, o bien es preciso asegurar la producción legislativa prescindiendo de aquella técnica. Por un lado, la exigencia clásica de la intervención de la representación nacional, por otro, la exigencia moderna de una abundante producción legislativa que se requiere para satisfacer las aspiraciones populares. En esta contradicción se centra la esencia de la democracia gobernante de tipo occidental: el régimen no quiere sacrificar ni las formas tradicionales de establecimiento de las reglas de derecho porque fueron y son protectoras de la libertad, ni tampoco el contenido que la

la necesidad de una acción uniforme y el contenido de las leyes actuales denuncian visiblemente esta impotencia.

En Inglaterra la legislación delegada posee unos caracteres peculiares que permiten distinguirla de la de los países continentales (37). Mientras en éstos la estructura dividida de las Cámaras (fruto del pluripartidismo) no permite lograr una acción coherente, en la Gran Bretaña, como existe una solidaridad política homogénea, la legislación gubernamental posee un perfil diferente. Por esta razón contraponen BURDEAU la legislación por *resignación* parlamentaria a la legislación por *delegación* parlamentaria. La primera justificada por la necesidad de lograr un programa legislativo coherente y unitario; la segunda —típicamente británica— respondiendo a razones técnicas que no contradicen la democrática igualdad entre los puntos de vista sostenidos por el Parlamento y el Gobierno. La legislación delegada inglesa no obedece, pues, a motivos políticos, sino a causas técnico-procesales, tales como la falta de tiempo por parte de la Cámara, su poca especialización, la flexibilidad, la eficacia, etc.

Por otra parte, la adaptabilidad y el empirismo de la Constitución inglesa prescinde de todas las consecuencias de la aceptación del principio de la separación de poderes, que sirve de soporte a la mayoría de los ataques que se dirigen contra la legislación gubernamental. En Inglaterra se desconoce una línea de separación entre las funciones legislativa y ejecutiva: la legislación delegada no se distingue de los demás actos del Ejecutivo, ni por su *contenido* ni por su *forma*.

a) En cuanto al contenido, el Parlamento puede delegar sus facultades legislativas sobre cualquier materia, sin perjuicio de fijar en la ley de delegación las directrices de la política a seguir y de reservarse la facultad de modificar las decisiones del Ejecutivo e incluso la de revocar la delegación.

b) Por lo que atañe a la forma, las disposiciones que integran la legislación delegada adoptan los nombres más distintos y proceden de las autoridades más diversas. La distinción que nos es familiar entre *leyes delegadas* y *decretos-leyes* (38) carece de correspondencia en Inglaterra, donde la legislación gubernamental se ha venido plasmando en numerosas disposiciones que se dictan

---

voluntad presente del pueblo quiere inscribir en estas reglas, porque este contenido condiciona la liberación del hombre" (BURDEAU: Op. cit., tomo VII, página 417).

(37) La *Statutory Instruments Act* de 1946 regula por primera vez, de un modo uniforme, el procedimiento en materia de legislación delegada. Vid. FRAGA: "La legislación delegada y su control en la Gran Bretaña", en *Rev. Universidad de Madrid*, 1964, núm. 11.

(38) GÓMEZ-ACEBO: "El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno: *Leyes delegadas y Decretos-leyes*", en *Rev. Administración Pública*, 1951, núm. 6.

a medida que las circunstancias lo exigen, ya sea como *Orders in Council, Rules, Orders* (39) o como disposiciones dictadas en época de emergencia que adoptan cualquiera de estas formas y que requieren la legalización *a posteriori* por el Parlamento a través de un *bill of indemnity* (40). Además, en Inglaterra la delegación legislativa conoce varios grados, ya que, prescindiendo de la regla *delegatus delegare non potest*, admite una cascada de *subdelegations* entre las que se distinguen hasta cinco eslabones (*five-tier legislation*, de que habla FITZGERALD): el *statute*, la *defence regulation*, la *order*, la *direction* y la *licence*, cada uno de los cuales recibe su fuerza del que lo precede.

La importancia conseguida en Inglaterra por la legislación delegada es extraordinaria: la mitad de las leyes que adopta el Parlamento contienen una transmisión de facultades normativas a favor del Gobierno, que, con este fundamento, promulga reglas imperativas sobre los aspectos más numerosos y diversos de la vida social, que forman parte del Derecho del país. Y si en vez de centrar la atención en el momento de la promulgación de estas medidas legislativas, nos fijamos en su iniciativa, se observa inmediatamente que en la actualidad es casi nulo el número de *bills* que proceden de la iniciativa de un miembro del Parlamento extraño al Gobierno (*private member's bills*) (41), pues la Cámara centra toda su atención sobre aquellos textos que el Gobierno tiene la intención de solicitar y que se dan a conocer en el discurso del Trono. Esto en circunstancias normales, ya que en los momentos de emergencia la iniciativa parlamentaria se suprime radicalmente (así, durante la última guerra mundial, con el Gabinete CHURCHILL, el Parlamento centró todos sus debates en el examen de los proyectos gubernamentales).

LAS LEYES DE DELEGACIÓN EN INGLATERRA.—La práctica inglesa de la legislación delegada se relaciona con remotos antecedentes. Suele citarse a este respecto el *Statute of Proclamations* de 1539, por el que Eduardo VIII consolidó la facultad de dictar, con la mayoría del Consejo, *proclamations* con idéntica fuerza a la de los

---

(39) Las *Orders in Council* son decretos emanados formalmente del Rey reunido con el Consejo privado, basándose en una delegación parlamentaria. Poseen la eficacia de una ley formal —*statute*—. Las *rules* y las *orders* son dictadas por ministros o altos funcionarios, también con base estatutaria.

(40) L. Rossi: "Il bill d'indennità", en *Riv. Diritto Pubblico*, 1937, I.

(41) "En teoría, el Reglamento reserva la sesión de algunos viernes al examen de los textos de iniciativa parlamentaria, pero son muy raros los que superan la fase de la segunda lectura y más raros aún los que logran ser adoptados, ya sea porque el Gobierno los ataca, porque el *private member* no supera los obstáculos procesales o, lo que es más frecuente, porque la Cámara, a falta de tiempo, prefiere dedicar su atención al programa legislativo del Gobierno" (MATHIOT: Op. cit., p. 164).

*Acts* del Parlamento (42). Pero en su alcance actual la práctica de la legislación delegada es fruto de las crisis políticas contemporáneas y se justifica por las razones que hemos considerado líneas atrás.

Durante la primera guerra mundial la concesión de facultades normativas al Ejecutivo se generalizó en varios países, logrando su mayor alcance en la Gran Bretaña con la adopción por el Parlamento de la primera *Defence of the Realm Act*, de 7 de agosto de 1914. Por medio de esta disposición se autorizaba al Rey en Consejo, mientras durase la guerra, para dictar reglas a fin de *asegurar el bienestar público y la defensa del Reino*. Estas reglas se adoptaban prácticamente por el Gabinete y recibían sanción formal del Monarca reunido con el Consejo Privado (a pesar de tratarse de un cuerpo numerosísimo —unos 300 miembros—, a efectos de legislación delegada, se reúnen un número muy reducido —basta con tres— de consejeros). La ambigüedad de los términos de esta Ley de Defensa permitió al Gobierno utilizar las facultades que se le otorgaban para cuestiones muy poco relacionadas con la defensa del Reino, pero como el pueblo era consciente de la necesidad de un Ejecutivo potente, no se produjo ninguna reacción inmediata. Amparado por este *Act* y por otros que le siguieron, pudo el Gabinete dictar *regulations* y gobernar con toda eficacia, aun restringiendo las garantías individuales, sin perder el apoyo de la opinión pública. La prolífica actividad normativa del Gobierno encabezado por Lloyd George (43), supuso la muerte de una de las características más preciadas de la Constitución británica: la supremacía real del Parlamento.

El final de la guerra, contrariamente a lo que podría haberse imaginado originariamente, no significó el cese de la actividad legislativa del Gobierno. Las situaciones críticas no desaparecieron, y tampoco los remedios eficaces para solventarlos. De ahí que se sucedieran nuevas leyes autorizando al Gobierno para dictar *regulations*, tales como la *Restoration of order in Ireland Act* de 1920 y la *Emergency Powers Act* del mismo año. La primera tuvo un alcance limitado (44), pero la segunda confirió plenos poderes al Gobierno para que, previa la proclamación del estado de emergencia, pudiera usar de los mismos poderes que le reconocían los *Acts* de defensa del Reino dictados durante la guerra. Las huelgas de 1921, 1924 y 1926 motivaron la puesta en práctica de la *Emergency Powers Act* de 1920.

(42) CARR y BURDEAU consideran excesivo remontar al año 1539 la práctica de la legislación gubernamental, por cuanto el parlamentarismo interrumpió las disposiciones de esta naturaleza.

(43) Cfr. *War Memoirs of David Lloyd George*, 1932 y ss.; WILLIAM GEORGE: *My Brother and I*, Londres, 1957.

(44) Adoptar *regulations* aplicables sólo en Irlanda, basándose en la Ley de Defensa de 1914.

La práctica de la legislación delegada adquiría tal amplitud que cada vez eran más numerosas las materias que el Parlamento abandonaba en manos de la Administración: la mitad de las leyes que adoptaba contenían delegaciones de la potestad legislativa. Este fenómeno llegó a alarmar la opinión pública, que veía amenazadas sus libertades tradicionales y, por un momento, consiguió aumentar el control parlamentario de la legislación delegada (45). Pero la presión de los hechos y la crisis financiera de septiembre de 1931 consolidaron ya de modo definitivo el triunfo de la legislación gubernamental, plasmado en las siguientes disposiciones: la *National Economy Act*, que permitía reducir los impuestos por medio de *Orders in Council*, y la *Abnormal Importation (Customs Duties) Act*, que autorizaba por seis meses al *Board of Trade* para que dictara *orders* para aumentar los derechos de aduanas. Prácticamente, la política económica del país quedaba en manos del Ejecutivo.

La amenaza de la segunda guerra mundial contribuyó a reforzar de un modo hasta entonces desconocido la importancia de los poderes delegados que, durante la contienda, tuvieron un alcance prácticamente ilimitado. El día 24 de agosto de 1939, Sir SAMUEL HOARE solicitó de los Comunes la concesión de plenos poderes para hacer frente a la crisis que se avecinaba, presentando un *Bill* que la misma tarde se había convertido en *Act*. El problema se planteó de un modo más contundente que en 1914: el propósito era el de lograr una delegación de poderes mucho más amplios que los que Mac KENNA había obtenido en aquella fecha, y la petición se hizo, no en plenas hostilidades, sino "durante el crepúsculo entre la paz y la guerra" (HOARE). El *Emergency Powers Bill* reclamaba "poderes muy amplios, muy enérgicos y muy generales", en la creencia de que ya no sería necesario ampliarlos durante la guerra, y las garantías ofrecidas por Sir SAMUEL HOARE de aplicarlos "con moderación, tolerancia y buen sentido", favorecieron la aprobación —no sin debate— y la promulgación del primer *Emergency Powers (Defence) Act*, por el Parlamento, dando pruebas de que, en caso de necesidad, es perfectamente posible que el cuerpo legislativo actúe con rapidez y eficacia.

A pesar de la amplitud de los poderes delegados al Gobierno

---

(45) "El 30 de octubre de 1929, lord SANKEY instituyó una Comisión para estudiar los poderes ejercidos por los Ministros de la Corona o bajo su dirección por medio de la legislación delegada. Debía investigar qué garantías eran convenientes o necesarias para asegurar el respeto de los principios constitucionales de la supremacía del Parlamento y de la supremacía de la ley. En la misma época, el Lord Justice HEWART atacaba con brío el despotismo de la Administración en un libro famoso, *The New Despotism* (1929), a la vez que Sir JOHN MARRIOTT denunciaba la "crisis de la libertad inglesa" (1930) y M. C. K. ALLEN abordaba el tema de "la burocracia triunfante" (1931) (GAUDEMET: Op. cit., p. 445).

en 1939, la gravedad de la situación puso en evidencia la insuficiencia de los mismos. "El Gobierno —escribe GAUDEMET— consideró que el desarrollo de las hostilidades y la amenaza de la invasión exigía una ampliación de los poderes de crisis", sobre todo en materia represiva. Ante esta necesidad, el Gobierno propuso a los Comunes un nuevo *Bill* que provocó violentos debates en la Cámara, a causa de las limitaciones que imponía a las libertades tradicionales. No obstante, después de las dramáticas y prolongadas sesiones de los días 16 y 23 de julio, el *Bill* fué aprobado, convirtiéndose en el segundo *Emergency Powers (Defence) Act*, que facilitó grandemente la labor de CURRACHIL en la conducción de la guerra (46).

a) *Disposiciones generales de los "Emergency Powers (Defence) Acts"*.—Las dos leyes de emergencia contienen una delegación de poderes en términos generales y, además, una serie de delegaciones relativas a materias concretas. Considerando comparativamente la Ley de Defensa del Reino de 1914 con los textos de 1939 y 1940, se observa un progresivo aumento de los poderes generales de emergencia:

1) La Ley de 1914 se limitaba a confiar al Gobierno de Su Majestad el poder de "dictar normas relativas a los poderes y atribuciones del Almirantazgo y del Consejo del Ejército y de los miembros de las Fuerzas de Su Majestad, y de otras personas que actúan en su nombre, para garantizar la seguridad pública y la defensa del Reino".

2) El párrafo 1 de la Sección 1.ª de la Ley de 1939 dispone que "Su Majestad, por medio de *Orders in Council*, puede dictar las reglas de defensa que considere necesarias o convenientes para la seguridad pública y la prosecución eficiente de cualquier guerra en que Su Majestad pueda intervenir, y para el mantenimiento de los abastecimientos y de los servicios esenciales a la vida de la Comunidad". Como se ve, la fórmula es mucho más amplia que la de 1914, por cuanto afecta a todas las normas de defensa y no sólo a las relativas a las atribuciones de las autoridades militares y civiles, y se extiende al dominio de los abastecimientos (47) y de los servicios públicos en general (48).

(46) "LEES-SMITH, diputado de la oposición, pretendía que este *Act* permitiría al Gobierno imponer la ley marcial a la población civil. Sir JOHN ANDERSON tuvo que prometer, en nombre del Gobierno, que los Tribunales especiales que se crearían en las *war zone areas* serían tribunales civiles, no obstante su procedimiento expeditivo y la ausencia de jurados, y no tribunales marciales. Una enmienda presentada a la Cámara de los Lores por Lord SIMON precisó que sería posible interponer apelación contra las penas de muerte pronunciadas por los tribunales especiales" (Id. p. 451).

(47) En 1916 el Gobierno se vió precisado a solicitar la aprobación de los Comunes para dictar *resolutions* en materia de abastecimiento.

(48) La jurisprudencia ha contribuido a acentuar la amplitud de los poderes de crisis, por cuanto los Tribunales se han inhibido ante el control

3) La segunda *Emergency Powers (Defence) Act* amplió aún más los poderes delegados facultando al Gobierno para que adopte, mediante *defence regulations*, cuantas medidas de requisa considere necesaria y para que pueda requerir a los súbditos a fin de que coloquen sus personas, sus servicios y sus propiedades a disposición de Su Majestad. Con esta norma se eclipsan de modo radical las libertades individuales cuando lo requiere la seguridad, el orden público y las necesidades de guerra en general.

b) *Poderes especiales*.—Además de las disposiciones generales a que acabamos de referirnos, las Leyes de Defensa dictadas en 1939 y 1940 contienen delegaciones que afectan a materias concretas:

1) Por lo que atañe a la restricción de las libertades individuales, la Ley de 1939 (Sección I, párrafo 2.º) habilita al Gobierno para llevar a cabo aquellas detenciones que el Secretario de Estado considere necesarias o convenientes para la seguridad pública o la defensa del Reino; autoriza la entrada y registro de los domicilios y la apropiación y el control de toda propiedad o empresa. El texto de 1940 generaliza estas disposiciones, además de autorizar al Gobierno para que arreste y castigue a los delincuentes en zonas de guerra mediante *regulations*.

2) Por primera vez en la historia de las delegaciones legislativas, la *Emergency Powers Act* de 1939 autoriza al Gobierno para que dicte *defence regulations* de carácter financiero, estableciendo impuestos y efectuando recaudaciones.

3) La gran innovación de la *Emergency Powers Act* de 1940 consiste en la delegación de funciones de naturaleza jurisdiccional. Faculta al Gobierno de Su Majestad para que pueda crear Tribunales especiales en aquellas regiones en que la situación militar reclame una represión penal rápida, como consecuencia de una acción enemiga reciente o de la amenaza de una acción inmediata (49). Estos tribunales no eran militares, y el Gobierno estaba facultado para fijar las reglas de procedimiento a que debían sujetarse, en perjuicio de las tradicionales garantías de los acusados (50).

---

de las razones según las cuales el Gobierno de Su Majestad considera que un reglamento es "necesario o conveniente" (*R. v. Comptroller of Patents ex parte Bayer Products Ltd.*, 1941), y han interpretado ampliamente la ley al denegar el recurso "ultra vires" contra las disposiciones que controlan la observancia de los precios máximos (*Gilbert and Son Ltd. v. Birkin*, y *Willon v. Birkin*, 1941).

(49) Respetando la supremacía del Parlamento, el Gobierno solicitó siempre del mismo la creación de estos Tribunales, cuando hubiera podido hacerlo directamente mediante *regulations*.

(50) Algunas leyes permitieron adaptar la jurisdicción ordinaria a las necesidades de la crisis, entre las que destacan la *Administration of Justice (Emergency provisions) Act* y la *Courts (Emergency Powers) Act*. Sólo

c) *Jerarquía de la legislación delegada.*—La jerarquía legislativa ordinaria desaparece por completo ante las necesidades de la crisis, pues la *Emergency Powers (Defence) Act* de 1939 disponía (secc. I, párr. 4.º) que lo mismo las *defence regulations* que los otros actos delegados (*orders status*) adoptados para su aplicación, son válidos independientemente de cualquier disposición contraria que se contenga en cualquier acto legislativo distinto del presente. Como se ve, se produce una inversión en el rango normal de las instituciones, superponiéndose la legislación delegada a la ordinaria.

Además, los poderes delegados al Gobierno pueden ser subdelegados a autoridades subordinadas (vid. *supra*), por lo que el Ejecutivo está facultado para dictar *defence regulations* autorizando a una autoridad para que promulgue órdenes o reglas sobre cualquier materia en la que puedan dictarse *regulations*, según lo establecido en el *Act* de 1939. No obstante, estas disposiciones subdelegadas, a diferencia de las inmediatamente delegadas, deben respetar la legislación anterior del Parlamento.

d) *La legislación delegada y la postguerra.*—Mientras duró la guerra, los poderes de crisis autorizados por los dos *Emergency Acts* fueron prorrogados anualmente (51), y una vez finalizada aquélla, la situación de penuria económica que se produjo motivó la aprobación por el Parlamento, a instancia del Gobierno laborista, del *Supplies and Services (Transitional Powers) Act* de 1945, que sustituyó poderes de defensa por los de transición, convirtiendo a éstos en los instrumentos normales de legislación.

Esta ley prorrogó por cinco años los controles gubernamentales autorizados por los *Emergency Powers Acts* de 1939 y 1940, cuya vigencia finalizaba el 24 de febrero de 1946. A su vez, los plenos poderes de transición, una vez pasados esos cinco años, podrían ser prorrogados anualmente mediante una simple comunicación presentada a ambas Cámaras.

Los poderes excepcionales de transición se desplazaron notoriamente hacia el campo económico, en el que lograron una considerable extensión (control general de precios y servicios).

Finalmente, el *Supplies and Services (Extended Powers) Act* de 13 de agosto de 1947 facultó al Gobierno para utilizar las *defence regulations* con miras a incrementar la producción y las ex-

---

la aplicación de la pena de muerte presuponía la existencia de un recurso de apelación ante un Tribunal compuesto de tres jueces profesionales.

(51) En mayo de 1945 el Gobierno consideró que la victoria conseguida sobre Alemania ya no exigía conservar los poderes de crisis por el espacio de un año, limitando su vigencia por un espacio de seis meses (hasta el 24 de febrero siguiente). Esta solución fué propuesta por EDEN, pero prosperó la propuesta de Sir DONALD SOMERVELL, favorable a la continuación de los poderes de crisis, en la forma en que se regularían en el *Supplies and Services (Transitional Powers) Act*.

portaciones, reducir las importaciones y, de un modo general, "asegurar que todos los recursos de la comunidad se utilicen para servir de la mejor manera posible a sus intereses". Sus cláusulas eran tan amplias que justificaron las reformas más audaces que el ala izquierda del partido laborista se propuso realizar.

e) *Control de la legislación delegada*.—La obra de Lord HEWARD OF BURY, *The New Despotism* (1929), al denunciar la dictadura del Gabinete, motivó la creación de una Comisión a la que se encargó la redacción de un informe —el famoso *Donoughmore Report* (1932)— que recogió las causas fundamentales del crecimiento de la legislación delegada (52). No obstante, el poder normativo del Gobierno no ha sido nunca un poder arbitrario, pues han subsistido en todo momento los tradicionales controles que lo condicionan.

1) En primer lugar, el propio *control parlamentario*, que se produce cuando la ley de delegación obliga al Gobierno a que deposite las disposiciones que se proponga adoptar en la *mesa* de la Cámara, en cuyo caso pueden producirse cuatro supuestos:

Primero, obligando a que se lleve a efecto el depósito "lo más pronto posible" sin más trámite, lo que supone la acumulación y paralización de las decisiones del Ejecutivo en la biblioteca del Parlamento, sin que lleguen a ser debatidas.

Segundo, que la vigencia de la disposición delegada quede condicionada a que ninguna de las Cámaras vote una moción en contra dentro de un cierto plazo. Como el texto la mayoría de las veces pasa inadvertido, queda aprobado automáticamente una vez transcurrido dicho plazo. Así, por ejemplo, las *regulations* dictadas en virtud del *Emergency Powers Act* de 1920 provocaban la reunión del Parlamento dentro de los cinco días para recibir la correspondiente comunicación.

Tercero, que el depósito no paralice la vigencia inmediata de la disposición gubernamental, pudiendo las Cámaras obligar a que el Gobierno modifique o derogue los textos depositados. Este procedimiento de la *negative resolution* fué recogido por los *Emergency Powers (Defence) Acts* de 1939 y 1940 (53), pero como la

---

(52) Estas causas son las siguientes: el apremio de tiempo en relación con el gran volumen de la legislación; el carácter técnico de algunas materias para cuya discusión es inadecuado el Parlamento; la imposibilidad de prever todos los casos posibles, especialmente cuando se trata de grandes reformas; la necesidad de conseguir una flexibilidad que permita adaptarse a situaciones futuras sin necesidad de reformar la legislación parlamentaria; el mejor aprovechamiento de las lecciones de la experiencia, y la frecuencia, en un Estado moderno, de una legislación de necesidad y de urgencia.

(53) Según la Ley de 1939, toda *Order in Council* que contuviera *defence regulations* debía ser depositada lo antes posible en el Parlamento. Hubo tantos documentos depositados que bien pocos podían ser modificados por

resolución negativa del Parlamento no tenía efectos retroactivos, bastaba que el Gobierno retrasase el depósito para que la *regulation* tuviera una vigencia considerable.

Cuarto, que el depósito se lleve a cabo para que el Parlamento apruebe de un modo expreso la *regulation*, como requisito indispensable para que entre en vigor (*affirmative resolution*). Se trata del control más eficaz, pero la lentitud e ineficacia de este procedimiento (54), en contradicción con el propio fundamento de la legislación delegada, son causas de su rara aplicación (en 1939, Sir SAMUEL HOARE tuvo que oponerse a las propuestas de algunos diputados favorables a la *affirmative resolution*).

2) La legislación delegada puede someterse también a un *control técnico*. Consiste en el examen de las resoluciones normativas del Ejecutivo por parte de una Comisión facultada para formular preguntas, plantear mociones, iniciar debates, etc. A veces es el Consejo Privado quien lleva a cabo este control; otras, el *Home Policy Committee*, pero últimamente esta misión se ha encomendado al *Scrutinising Select Committee*, creado en 1944 en el seno de los Comunes. Esta Comisión está encargada del examen de los textos depositados en el Parlamento y de llamar la atención de la Cámara sobre el uso que el Ejecutivo hace de los poderes delegados, especialmente en aquellos casos que requieren especial atención (cargas financieras, materias no susceptibles de recurso judicial, resoluciones retroactivas, etc.). El control ejercido por el *Select Committee* —siguiendo la pauta trazada por el *Donoughmore Committee*— no tiene carácter político, sino meramente técnico; es decir, no examina la ley de delegación, sino el uso de los poderes delegados (55), y, en varias ocasiones, ha actuado como poderoso freno de la actividad gubernativa.

Posteriormente, el ejercicio de la legislación delegada ha sido objeto de regulación por parte del Parlamento, a través del *Statutory Orders (Special Procedure) Act* de 1946 y del *Statutory Instruments Act* de 1947, fijando un plazo de cuarenta días para

---

la Cámara dentro del plazo que se fijaba de veintiocho días siguientes a la primera sesión después del depósito. El Parlamento, no obstante, hizo uso de este derecho de obligar al Gobierno a modificar las *defence regulations* que consideraba peligrosas.

(54) Fue a raíz de la reacción motivada por el libro de Lord HEWARY que se aplicó este procedimiento. Así, por ejemplo, los *Housing Act* de 1930, *Land Drainage Act* de 1930 y *Agricultural Marketing Act* de 1931, ya no contienen la disposición que equipara las disposiciones ministeriales a las prescripciones de los *Acts* del Parlamento. Es en esta época cuando se refuerzan los controles judicial y parlamentario de la legislación delegada, reconociéndose un recurso de validez ante un tribunal superior y regulándose el sistema de la *affirmative resolution*.

(55) Entre fines de 1944 y principios de 1953 examinó unos 7.000 textos, de los que sólo retuvo 93 como susceptibles de ser revisados por el Parlamento.

que la Cámara pueda dictar una *negative resolution*. No se crea, sin embargo, que se ponen muchas trabas a los poderes delegados: con el realismo que los caracteriza, los ingleses se han visto obligados a reconocer la supremacía del Gabinete, rindiéndose ante la evidencia de que si se refuerza excesivamente la vigilancia de su acción, la debilitación del Ejecutivo constituiría un precio muy crecido, que no merece la pena ser pagado (PICKLES).

3) Existe además un *control judicial* de los poderes delegados. En Inglaterra existe un recurso —paralelo al contencioso-administrativo nuestro— por el que las *regulations* pueden ser sometidas al examen de los Tribunales de Justicia (recurso *ultra vires*) (56). También la aplicación de la pena de muerte aplicada por los tribunales creados a raíz de la Ley de 1940, está condicionada por la existencia de un recurso de apelación ante un tribunal superior.

4) Una de las trabas mayores de los poderes delegados estriba en sus *límites temporales*. Ya en 1920 la *Emergency Powers Act* previó que las crisis que facultaban al Ejecutivo para hacer uso de plenos poderes, no podían tener una duración superior a un mes, y que las *emergency regulations* que se dictasen tendrían sólo una semana de vigencia si no eran aprobadas por el Parlamento. La *National Economy Act* de 1931 facultó las *Orders in Council* para reducir gastos por el tiempo de un mes, y la *Abnormal Importation (Customs Duties) Act* del mismo año otorgó al *Board of Trade* el poder de dictar *orders* sobre derechos de aduanas por un plazo de seis meses. Cuando SAMUEL HOARE solicitó en 1939 los poderes de emergencia, lo hizo para un plazo de doce meses, y así, la Sección IX del *Act* de 1939 limita su validez al tiempo de un año, siendo necesaria una resolución de ambas Cámaras para obtener las sucesivas prórrogas anuales.

5) Finalmente, los poderes de guerra pueden estar limitados por su *objeto*, ya sea por estipularlo así la ley de delegación o por autolimitación que se impone al propio Ejecutivo.

En el primer sentido, la Ley de 1939 (Secc. 1, 5.ª) estableció que el Gobierno no está autorizado para imponer, mediante *defence regulations*, ninguna forma de servicio militar obligatorio o movilización industrial, ni para adoptar medidas que obliguen a someter a la jurisdicción militar personas ajenas a la misma, límites que fueron suprimidos en 1940.

Entre las vinculaciones del segundo tipo, son típicas las manifestaciones hechas en 1939 por SAMUEL HOARE, comprometiéndose

---

(56) Parte de la *Defence regulation* núm. 55, autorizando el control de la industria fué juzgada *ultra vires* y anulada: E. H. JONES (*Machine Tools Ltd. v. Farrell and Mairsmith*).

a no adoptar *regulations* que restringieran las libertades individuales y de prensa o que modificaran el régimen laboral mientras no se iniciasen las hostilidades.

## BIBLIOGRAFIA

Entre las obras generales sobre el régimen constitucional británico merecen especial consideración las siguientes:

- ADAMS (G. B.): *Constitutional History of England*, 1941.  
 AMERY (M.): *Thoughts on the Constitution*, 1947.  
 AMOS (M.): *La Constitution anglaise*, 1935.  
 ANSON (W. R.): *The Law and Custom of the Constitution*, 2 vols., 1922-1936.  
 BAGEHOT (W.): *The English Constitution*, 1872.  
 BAILEY (S.): *Parliamentary Government in Britain*, 1949.  
 BROUGHAM (H.): *The British Constitution*, 1961.  
 CADART (S.): *Régime électoral et régime parlementaire en Grande-Bretagne*, 1948.  
 CAMPION, CHESTER, MACKENZIE Y ROBSON: *British Government since 1918*, 1950.  
 COSTIN Y WATSON: *The Law and Working of the Constitution*, 1952.  
 CHESTER (D. N.) Y WILLSON (F. M. G.): *The Organization of British Central Government 1914-1956*, 1957.  
 CHRIMES (S. B.): *English Constitutional History*, 1953.  
 DICEY (A. V.): *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1945.  
 FORT (J.): *La Constitution anglaise*, 1956.  
 GOLLAN (J.): *The British Political System*, 1954.  
 GOUGH (J. W.): *Fundamental Law in English Constitutional History*, 1955.  
 GREAVES (H. R. G.): *The British Constitution*, 1955.  
 HARRISON (W.): *The Government of Britain*, 1955.  
 JENNINGS (I.): *The Law of the Constitution*, 1952.  
 — — *The British Constitution*, 1950.  
 JENKS (E.): *Parliamentary England*, 1903.  
 KEIR (D. L.): *The Constitutional History of Modern Britain, 1845-1937*, 1946.  
 — — Y LAWSON (F. N.): *Cases in Constitutional Law*, 1949.  
 LASKI (H.): *Gouvernement Parlementaire en Angleterre*, 1950.  
 LE MAY (G. H. L.): *British Government, 1914-1953: selected documents*, 1955.  
 LETTIERI (L.): *La Costituzione Inglese*, 1946.  
 LOWELL (A. L.): *Le Gouvernement de l'Angleterre*, 1910.  
 MACKENZIE (W. J. M.) Y GROVE (J. W.): *Central Administration in England*, 1957.  
 MATHIOT (A.): *Le Régime politique britannique*, 1955.  
 MUIR (R.): *How Britain is Governed*, 1932.  
 OAG (F. A.): *English Government and Politics*, 1936.

- PHILLIPS (O. H.) y ELLENBOGEN (G.): *The Constitutional Law of Great Britain and the Commonwealth*, 1957.
- RIDGES (E. W.) y KEITH (A. B.): *Constitutional Law*, 1939.
- SIRIEX (P. H.): *Le régime parlementaire anglais contemporain*, 1935.
- SMELLE: *A Hundred Years of English Government*, 1950.
- SOMERVELL (D. C.): *British Politics since 1900*, 1950.
- STOUT (H. M.): *British Government*, 1953.
- SUDA (J. P.): *Government of Great Britain*, 1953.
- VISSCHER (P. de): *Les nouvelles tendances de la démocratie anglaise*, 1947.
- WADE (E. C. S.) y PHILLIPS (G. G.): *Constitutional Law*, 1957.
- WRITE (L. W.) y HUSSEY (W. D.): *Government in Great Britain, the Empire and the Commonwealth*, 1957.
- WICKINSON (B.): *The Constitutional History of England*, 1948.
- WILLSON (F. M. G.): *The Organization of British Central Government*, 1957.

Sobre el Ejecutivo británico en general y los poderes de crisis en particular pueden consultarse las siguientes obras y artículos:

- ANDERSON (J.): *The Machinery of Government*, 1946.
- ARIS (R.): "Die verfassungsrechtliche Entwicklung in Grossbritannien seit 1933", en *Jahrbuch Offentl. Recht*, 1953.
- ARNOLD-FOSTER (H. O.): *The War Office, the Army and the Empire*, 1900.
- BATTELLI (M.): "Le Premier Ministre en Grande-Bretagne", en *Rev. Hist. politique et Constit.*, oct. 1938.
- BISCARETTI DI RUFFIA (P.): "Tendenze costituzionali contemporanee: Inghilterra", en *Riv. Diritto Pubblico*, 1951, I.
- CARTER (B. E.): *The Office of Prime Minister*, 1956.
- CORSINI (V.): *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, 1935.
- CROUZET (F.): "La Grande-Bretagne contemporaine: état des travaux", en *Rev. franç. Science politique*, 1956, 3.
- CURTIS (M. R.): *Central Government*, 1954.
- CHESTER (D. N.): "Tendencias recientes en el Gobierno central británico", en *Rev. Est. Pol.*, 1956, 90.
- DELTHIL (L.): *Le Conseil Privé* (tesis), 1937.
- EAVES (J.): *Emergency Powers and the Parliamentary watchdog: Parliament and the Executive in the Great Britain, 1939-1951*, 1957.
- EHRMAN (J.): *Cabinet Government & War, 1890-1940*, 1958.
- GAUDEMET (P. M.): "Chronique constitutionnelle étrangère: Angleterre (1939-1946). Les pouvoirs de crise", en *Rev. Droit Public*, 1946.
- GERVAIS: "Chronique constitutionnelle étrangère. Angleterre (1947)", en *Rev. Droit Public*, 1948, I.
- GIBBS (N. H.): *The Origins of Imperial Defence*, 1955.
- GIRAUD (E.): *La crise de la Démocratie et le renforcement de l'exécutif*, 1938.
- — *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, 1938.
- GREAVES: "The British Constitution in 1949", en *Parlam. Affairs*, 1950.
- HANKEY (Lord): *Government Control in War*, 1945.
- HAWGOOD: "The British Constitution in 1948", en *Parlam. Affairs*, 1950.

- HEWART OF BURY (Lord): *The New Despotism*, 1929.
- JENNINGS (I.): *Cabinet Government*, 1951.
- KEITH (A. B.): *The Constitution under Strain*, 1942.
- — y GIBBS (N. H.): *The British Cabinet System*, 1952.
- LUCAS (Ch.): *The Empire at War*, 1921.
- MAURICE (F.): *Governments and War*, 1926.
- MERSEY (B. C.): *The Prime Minister of Britain, 1721-1921*, 1922.
- MOODIE (G. C.): "The Monarch & the selection of a Prime Minister", en *Political Studies*, 1957, 1.
- MORRISON (H. S.): *Government and Parliament: A survey from the inside*, 1954.
- MUGNIER (F.): *De Pitt a Churchill: le Gouvernement de Cabinet en Grande-Bretagne* (tesis), 1948.
- PANTER-BRICK (S. K.): "Recent Developments in the British Constitutional System", en *Jahrbuch Offentl. Recht*, 1958.
- SCOTT (J. D.) y HUGHES (R.): *The Administration of War Production*, 1955.
- SEURIN (J. L.): "Les Cabinets Ministeriels", en *Rev. Droit Public*, 1956, 6.
- SIBERT (M.): *Etude sur le Premier Ministre en Angleterre* (tesis), 1909.
- TINGSTEN (H.): *Les pleins pouvoirs, Extension des pouvoirs gouvernementaux pendant et après la grande guerre*, 1934.
- TREVES (G.): "Trasformazioni costituzionali in Inghilterra", en *Rass. Dir. Pubblico*, 1946, 1.
- WHEARE (K. C.): *Government by Committee. An Essay on the British Constitution*, 1965.

Sobre la legislación delegada la bibliografía es también numerosa. En relación con Inglaterra pueden consultarse los siguientes trabajos:

- ALLEN (C. K.): *Law and Orders; an Inquiry into the Nature and Scope of Delegated and Executive Powers in England*, 1956.
- CARR (C. T.): *Concerning English Administrative Law*, 1941.
- — *Delegated Legislation*, 1921.
- FITZGERALD: "Delegated Legislation in England", en *Rass. Dir. Pubblico*, 1947, 1.
- FRAGA IRIBARNE (M.): "La legislación delegada y su control en la Gran Bretaña", en *Rev. Universidad de Madrid*, 1954, 11.
- GÓMEZ-ACERO (R.): "El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno: Leyes delegadas y Decretos leyes", en *Rev. Administración Pública*, 1951, 6.
- JÉZE (G.): *L'exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs (Angleterre, Italie, Suisse)*, 1917.
- LAFFERRIERE (J.): "La législation déléguée en Angleterre et le contrôle de son exercice par le Parlement", en *Etudes Meisne*, 1956.
- LOGAN (D. W.): "Delegated Legislation", en *Political Quarterly*, 1944.
- MOLBOY: "Delegated Legislation", en *Papers on Parliament*, 1949.
- — "The Statutory Orders (Special Procedure) Act, 1945", en *Parlam. Affairs*, 1950, 3.
- ONISOR (T.): *Les décrets-lois en temps de guerre* (tesis), 1933.
- PHILLIPS (O. H.): *Principles of English Law*, 1939.

- SCHMITT (C.): "L'évolution récente du problème des délégations législatives", en *Rec. en l'honneur de Lambert*, 1938, II.
- SCHWARTZ: *Law and Executive in Britain*, 1949.
- SIEGHART: *Government by Decree*, 1950.
- "Subordinate Legislation", en *Public Administration*, 1952, 3.
- TINGSTEN: *Les pleins pouvoirs...* (ed.), 1934.
- WILLIS (V.): *Parliamentary Powers and English Government Departments*, 1933.