

La Cámara de los Lores: tenue metamorfosis

CARLOS GONZÁLEZ TORMO

Graduado en Ciencias Políticas

Máster en Derecho Constitucional en el CEPC

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene por objetivo hacer un repaso de las diferentes reformas que la Cámara de los Lores ha experimentado, principalmente, a partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta el mandato de Theresa May. Así las cosas, la Upper House de Westminster se trata de uno de los casos más llamativos dentro del parlamentarismo contemporáneo por varios motivos: su antigüedad, su conocido principio hereditario y su dificultad para reformar tanto su composición como, en especial, sus poderes en el juego parlamentario británico. Tomando como referencia la Parliament Act de 1911, el punto de partida del análisis en profundidad comienza con la Parliament Act de 1949. Así, tras observar las etapas de reforma incluyendo los intentos fallidos, se despliega un diagnóstico en términos de representatividad democrática, pluralidad, percepción ciudadana y, naturalmente, las posibles opciones de reforma susceptibles de aplicarse para la Cámara de los Lores.

Palabras clave: reforma, representatividad, Reino Unido, lores, cámara, parlamento, Westminster.

Resum

Aquest treball d'investigació té per objectiu fer un repàs de les diferents reformes que la Cambra dels Lords ha experimentat, principalment, a

partir de la Segona Guerra Mundial i fins al mandat de Theresa May. Així les coses, la Upper House de Westminster es tracta d'un dels caos més cridaners dins del parlamentarisme contemporani per motius diversos: l'antiguitat, el conegut principi hereditari i la dificultat per a reformar-ne tant la composició com, en especial, els poders en el joc parlamentari britànic. A partir de la Parliament Act de 1911 es prendrà com a punt de partida de l'anàlisi en profunditat que comença amb la Parliament Act de 1949. Així, després d'observar les etapes de reforma, inclosos els intents fallits, es desplega un diagnòstic en termes de representativitat democràtica, pluralitat, percepció ciutadana i, naturalment, les possibles opcions de reforma susceptibles d'aplicar-se a la Cambra dels Lords.

Paraules clau: reforma, representativitat, Regne Unit, lords, cambra, parlament, Westminster.

Abstract

The objective of this research work is to review the different reforms that the House of Lords has undergone, mainly from the Second World War until Theresa May's stage. Thus, the Upper House of Westminster is one of the most striking cases within contemporary parliamentarism for several reasons: its antiquity, its well-known hereditary principle and its difficulty in reforming both its composition and, especially, its powers in the British parliamentary game. Taking as reference the Parliament Act of 1911, the starting point of the in-depth analysis begins with the Parliament Act of 1949. Thus, after observing the reform stages including the failed attempts, a diagnosis is displayed in terms of democratic representativeness, plurality, citizen perception and, of course, the possible reform options that could be applied to the House of Lords.

Keywords: Reform, Representativeness, UK, Lords, House, Parliament, Westminster.

Sumario

- I. Introducción
 1. Funciones de la Upper House
- II. Antecedentes: finales del siglo XIX hasta 1949
 1. Estadios previos a 1911
 2. La Parliament Act de 1911
 3. Tras las guerras
- III. La Parliament Act de 1949
- IV. El Life Peerages Act de 1958
 1. Cambio de ciclo
 2. Materializar los cambios
- V. El Peerage Act de 1963
- VI. La Parliament (No 2) Bill de 1968
 1. La incómoda mayoría conservadora
 2. Fracaso de la reforma
- VII. La House of Lords Act de 1999 y la Royal Commission
 1. La necesidad de reformar de nuevo: primer estadio
 2. Conclusión de la reforma y la Royal Commission
- VIII. Siglo XXI
 1. La determinación de cambiar la composición
 2. Propuestas de reforma e inicios de Cameron
 3. Reform Acts (2014-2015)
 4. Mandato de Theresa May
- IX. Problemas de representatividad democrática y pluralidad
 1. La procedencia de los pares, racismo y xenofobia
 2. Soluciones, pero insuficientes
 3. El actual modelo y su necesidad de cambios
- X. Frentes posibles de reforma
 1. Principios orientadores
 2. Alternativas de reforma
- XI. Percepción ciudadana: reformismo o abolición
- XII. Conclusiones
- XIII. Bibliografía

I. Introducción

El sistema político británico es, en el sentido moderno, el primer y más antiguo de los sistemas políticos (García Cotarelo 1987, 15). Sus instituciones han logrado adaptarse a las diferentes coyunturas sin cambios básicos, desarrollándose sin presentar rupturas sustanciales del denominado modelo Westminster de democracia (Lijphart 1987, 46).

El Reino Unido se trata de un sistema político que pervive con una Constitución de naturaleza no-escrita. Si, en este caso, el propósito de una Constitución se basa en perfilar las principales instituciones de un Estado y regular sus interacciones, es fácil exagerar las diferencias prácticas entre una carta escrita y una no-escrita. Ciertamente, puede ser que la naturaleza antigua de una constitución oral, junto a la autoridad derivada de su longevidad, por así decirlo, ofrezca ventajas. Eso, al menos, fue sugerido en el siglo XX, sumado a la flexibilidad dada por el componente no-escrito (Shell 2007, 5), que se presuponía como más adaptable a las cambiantes circunstancias políticas de las diferentes etapas dadas. La *Cámara de los Lores* tampoco escapa a las problemáticas de adaptabilidad de los tiempos políticos británicos, generando dudas sobre su utilidad, su valor o su reforma.

El origen de este artefacto político se remonta a 1154. Siglos después, a partir de la Gloriosa Revolución de 1688, madre de un *Bill of Rights* que anula la primacía del rey, no es posible gobernar ni contra el Parlamento, ni sin el Parlamento. Este sistema, en el que el monarca no puede hacer nada sin el control o la participación del Parlamento, se verá fortalecido con el paso del tiempo, especialmente a partir del siglo XVIII, que propicia al propio Parlamento un protagonismo derivado de la reducción de los poderes del rey. Así, la entrada en vigor del sistema parlamentario una vez consolidadas las instituciones de gobierno inglesas da comienzo a una etapa que asienta el modelo político liberal (Sotillos 2011, 65), un modelo tan sólido que permite al sistema político británico sobrevivir prácticamente sin cambios relevantes hasta pasadas las dos grandes guerras del siglo XX.

En este entramado histórico, institucional y político, la interacción entre *Lores* y *Comunes* es un engranaje fundamental, que no puede sino ser entendido como la dovela central de todas las transformaciones dadas en el sistema político del Reino Unido. El sistema británico se caracteriza por la soberanía parlamentaria: el Rey, los *Lores* y los *Comunes* comprenden juntos el poder soberano del Estado (Taucar 2014, 242). En este sentido, la *Cámara de los Lores* ha estado siempre muy vinculada con la administración de justicia en el Reino Unido, facultad que heredaron de la *Curia Regis* y que ostentaron hasta 2009, año en el que se creó la Corte Suprema del Reino Unido. Si bien los *peers* demuestran su hegemonía durante el siglo XVIII a través del control de los escaños en la *Cámara de los Comunes* por patronazgo, la progresiva independencia de los *comunes* y su ascendente protagonismo político a partir del siglo XIX erosionan el rol de los *lores*.

Si bien la *Cámara de los Lores* ha sufrido cambios desde el siglo XIX, es el siglo XX el que más problemáticas y reformas trascendentales ha presentado. El rol de esta segunda Cámara con respecto de la primera, a lo largo del siglo XX, la ha resignado a un papel subordinado; como tal, nunca ha escapado de las críticas derivadas de su composición pese a haber contribuido en varios momentos clave de decisión política (Jones y Norton, 2010: 350). La longevidad de esta criatura parlamentaria aporta un valor histórico e incluso sentimental a la identidad parlamentaria británica.

Esta es una Cámara cuyos representantes, tradicionalmente, debían su sitio a un principio hereditario que se mantuvo en vigor hasta 1999. Atendiendo a la composición actual, es bastante diferente a la que se observaría en 1950, por ejemplo, donde casi todos eran *pares* hereditarios y representantes destacados de la Iglesia Anglicana: hoy, la variedad de *Lores* es mucho mayor y el número de *pares* hereditarios es significativamente menor. Con todo, no debe olvidarse que la *Cámara de los Lores* ha sido, también, refugio y retiro de antiguos altos cargos de Whitehall.

1. Funciones de la Upper House

Entrando en materia, es llamativo que el debate sobre la reforma de esta Cámara de reflexión refiera bastante más a su composición que a las propias funciones que desarrollan sus miembros. Para el caso, dichas funciones pueden resultar similares a las que lleva a término la *Cámara de los Comunes*, si bien no son tan extensivas (Norton 2010, 357). Así las cosas, sus responsabilidades se tienen por:

- Control e influencia. Al electiva, no se centra en críticas generales, sino en el detalle, la coherencia y la forma –hecho sustentado por la presencia de expertos, pues los *Comunes* electos no tienen por qué serlo–. Su valor como órgano de revisión legislativa se trata de una de las dos funciones nucleares de la Cámara, tal y como afirma Philip Norton (1999), debiéndose incluir en ella la revisión e influencia –en clave positiva– de las políticas del Gobierno. Asimismo, los *Lores* poseen mucho más tiempo para el debate y la reflexión de los asuntos no-financieros que los *Comunes*. Para llevar a cabo estas tareas, se dispone del componente legislativo, que corresponde a la lectura de cada *bill* que elaboran los *Comunes*, por estadios análogos a los de la *Cámara de los Comunes* y con dos lecturas: una primera, en clave formal y sin debate, y una segunda lectura, donde no se vota pero se debate largo y tendido el contenido en cuestión. La tercera lectura es también posible si se requiere mediante procedimiento formal.
- Según las previsiones establecidas en el contenido de las distintas *Parliament Acts*, es preciso situar la *Cámara de los Lores* en la posición de una especie de guardián constitucional, ya que la *Cámara de los Comunes* no puede actuar como control constitucional sobre sí misma (Norton 2010, 360), siendo esta la otra función axial de esta institución parlamentaria cuya independencia de sus miembros se supone como idónea para el cumplimiento de las labores señaladas.
- Legitimar las propuestas surgidas de los *Comunes*. La autoridad tradicional de los *Lores* ha dado paso a una autoridad de carácter

técnico y experto, de forma que su legitimidad ha mutado en una identidad tecnocrática sin poder de veto, de menor calado que la legitimidad electiva que ostentan los *Comunes*.

- Selección de personal para el Gobierno y demás cargos de alto rango, en especial para ministerios –el número de *Lores* en el Gabinete suele ser entre dos y cuatro–. Existe una triple razón para defender esta función: proporciona personas con bagaje y experiencia, que pueden dedicar mucho más tiempo a su labor que otras que cuentan con *constituency duties*, además de situar en la Cámara representación directa y capaz para explicar o defender propuestas nacidas *in situ* ante los *lores*.
- Inserción en la agenda política de asuntos que de otro modo no podrían ser contemplados, bien por incapacidad de los *Comunes* o bien por falta de atención institucional. Es posible que los *lores* se encarguen de asuntos sobre minorías que necesitan ser atendidos o que no han sido observados en la *Cámara de los Comunes*, a pesar de que esta no sea una de las funciones que se presuponen como expresas para esta institución. Esta capacidad convierte a este órgano en algo de interés para los *lobbies*, que tratan de sujetarlo a su permeabilidad.
- Vetar *secondary legislation* –hoy en día en desuso– y plena potestad para la elaboración de sus reglamentos y códigos internos, destinados a regular la actividad de sus distintos miembros.

II. Antecedentes: finales del siglo XIX hasta 1949

1. Estadios previos a 1911

En los últimos momentos del siglo XIX, etapa de crítica social severa, la *Cámara de los Lores* tuvo una composición conservadora que le hizo jugar, durante veinte años, un papel amortiguador en la «democracia gobernada» (Burdeau 1959, 627). Las elecciones de 1906 dieron paso al

siguiente momento político, la denominada «democracia gobernante», donde la mayoría en los *Comunes* era de corte liberal y el Primer Ministro, Campbell-Bannerman, trataba de lidiar con una oposición escudada en el poder de veto de los *Lores*, donde solo 100 de un total de 600 eran afines al ejecutivo liberal.

Tras dos años de erosión, el Gobierno liberal cambió de líder, siendo Asquith el elegido. Los *Lores* representaban un objetivo ideal para unificar una gran fuerza mayoritaria: los liberales veían en la Cámara Alta un obstáculo para sus reformas, los irlandeses sabían que opondrían su veto al *Home Rule* y los laboristas estaban en contra de una segunda Cámara hereditaria (Fraga Iribarne 1961, 320). Este periodo se presenta en forma de choque entre los *Lores* y el Gobierno del partido Liberal (Lord Longford 1988, 136). Así pues, la creación de un *Budget* financiero con objetivos políticos y sociales dio lugar en 1909 al *Finance Bill*, creado para que los *Lores* quisieran «tumbarlo» y se presentase contra ellos una moción de inconstitucionalidad, pues se entendía que estos no poseían competencias de naturaleza financiera. La Cámara Alta, por su parte, se limitó a expresar que no sería aprobado de no darse nuevas elecciones o una renovación del mandato. Aunque los *Lores* defendían tener potestad legal para rechazar cualquier contenido, ese derecho había perdido su eficacia según lo previsto en el *Act* elaborado por Gladstone durante 1861, que combinaba todas las propuestas financieras del año en un solo proyecto de ley integral.

El argumento de Lord Salisbury –asentado en una doctrina con su mismo nombre–, fue usado por los liberales contra la Cámara Alta: «Esta Cámara no tiene poder para cambiar al Gobierno ejecutivo, ni para rechazar un proyecto de ley de carácter presupuestario que deje al mismo Gobierno ejecutivo fuera de lugar; significaría una maniobra sin salida» (Jones, 1912 :148). El Parlamento se disolvió el 15 de diciembre de 1909, teniendo los comicios británicos el motivo siguiente: *Derecho de los Lores a rechazar un presupuesto votado por los Comunes* (Maurois, 1960: 201).

Desafortunadamente, las elecciones no aclararon el panorama: los resultados variaron poco y se mantuvo la minoría conservadora en los *Comunes*. En marzo de ese mismo año, el Primer Ministro presentó en la Cámara Baja tres resoluciones sobre los poderes de los *Lores*, que fueron aprobadas el 14 de abril, dando lugar al *Parliament Bill*. Mientras tanto, el *Finance Bill* fue aprobado en ambas Cámaras (Fraga Iribarne 1960, 322). En esta refriega, el Rey Eduardo VII, uno de los partidarios de no dismantelar la Cámara Alta sino de reformarla, falleció en mayo de 1910, siendo sucedido por Jorge V. Este momento fue crítico para una monarquía británica que debía afirmarse como capaz de vivir en armonía con el estándar social democrático del siglo XX.

Tras una especie de tregua, donde muchas negociaciones políticas con el nuevo monarca y entre los propios partidos resultaron infructuosas, se presentó en la *Cámara de los Comunes* el *Parliament Bill*. A pesar de que los *Lores* todavía no se habían pronunciado, se anunció una nueva disolución del Parlamento que desembocó en unas nuevas elecciones en noviembre, comicios que depararon resultados muy semejantes a los obtenidos en enero. Con previa amenaza del Rey de una nueva «hornada» de *pares* para forzar la aprobación del *Bill*, el Parlamento presentó de nuevo el documento presupuestario.

2. La *Parliament Act de 1911*

El 11 de agosto de 1911 la *Parliament Act* salió adelante en la *Cámara de los Lores* por 131 votos favorables y 114 en contra. Esta reforma mantuvo la necesidad de que existiera el beneplácito de las dos Cámaras del Parlamento británico, pese a introducir limitaciones de gran calado con respecto al régimen anterior del que gozaban los *pares*. Así, se apostó por un bicameralismo en el que solo la *Cámara de los Comunes* podía, de forma privilegiada, conceder o rechazar créditos a la Corona.

En cuanto a proyectos de naturaleza financiera, los *Lores* no tenían poder de veto, más allá de disponer de un mes para sugerir modificaciones. Aun así, la Cámara Baja podía no aceptar dichas

enmiendas y tramitar el *bill*. En el caso de los demás proyectos, existía la posibilidad de dilatar los plazos de lectura por parte de los *Lores* hasta 2 años, sin que ello perjudicase la sanción real transcurrido ese tiempo. Sin capacidad de obstrucción al Gobierno, la reducción a cinco años – anteriormente siete– de la duración del Parlamento acabó por invalidar el empleo forzoso del poder de veto sin que ello comportase tener que hacer pasar por unas nuevas elecciones al Gobierno. La aristocracia inglesa, más antigua como principio que en linaje, había luchado por su poder y lo había perdido: el deber de la política era reflejar esta pérdida de responsabilidad, despojándola de su liderazgo parlamentario (Dangerfield 1935, 30).

En cualquier caso, no podría calificarse el contenido de la *Parliament Act* de 1911 como una forma de esterilizar, *de facto*, la *Cámara de los Lores*; en todo caso, acertó a codificar en un conjunto estatutario muchas convenciones que lo *Lores* aceptaban de un modo tácito desde aproximadamente 1832. La diferencia radicaba tanto en la forma estatutaria de las convenciones como en el establecimiento de un vínculo forzoso: si los *Comunes*, con el apoyo popular, decidían poner en marcha ciertas medidas, sus señorías de la Cámara Alta debían recibir dichos proyectos en positivo. Con todo, el texto contiene toda una serie de salvaguardas para los *Lores*, asegurando que la *Cámara de los Comunes* no gobernase sin control parlamentario (Smith 1992, 178).

A modo de detalle, Lord Longford (1988) destaca dos aspectos que centran el grueso de la crítica que varios *Lores* hicieron acerca de los resultados que conllevaba la aplicación marcada por las estipulaciones de la *Parliament Act*; en primer lugar, se aludía a que las disposiciones resultantes desmejoraban ostensiblemente el equilibrio constitucional; en segundo lugar, derivado de lo anterior, la transacción de poderes en su conjunto tendía a desacreditar el conjunto institucional parlamentario. Únicamente dos leyes de naturaleza no financiera, entre 1911 y 1939, no consiguieron la aprobación de los *Lores* y tuvieron que salir adelante a pesar de ellos gracias a los mecanismos previstos por la *Parliament*

Act: la ley sobre la Iglesia de Gales y la *Government of Ireland Act*, que estableció, al fin, el *Home Rule* irlandés (Fraga Iribarne 1961, 329).

3. Tras las guerras

Pasadas las dos guerras mundiales, los *Lores* se limitaron a elaborar enmiendas técnicas y debatir hasta un momento que devolvió las fricciones al primer plano: un proyecto de ley por parte del Gobierno de Attlee para nacionalizar industrias como la del carbón o la siderúrgica. Haciendo uso de las facultades que le concedía la *Parliament Act* de 1911 de forma residual, la Cámara Alta se opuso a la propuesta de los *Comunes*, reavivando el choque.

Pese a no ser tan evidentes, las desavenencias parlamentarias reabrieron el debate sobre el papel de los *Lores* en el sistema Westminster, llevando al Gobierno de Attlee a, en 1947, presentar un *Parliament Bill* que proponía, concretamente, reformar el contenido de la *Parliament Act* de 1911 en clave limitativa, en sintonía con Lord Salisbury en 1943 –partidario de la supresión del carácter hereditario de los *pares*–.

III. La Parliament Act de 1949

En 1947, se dio la posibilidad de acometer una reforma de la *Cámara de los Lores* de manera firme; en primer lugar, porque la exposición de las políticas de nacionalización laborista a los poderes de *delay* de los *Lores* preocupaba al Ejecutivo; en segundo lugar, porque los mecanismos de la *Parliament Act* de 1911 podían amparar una propuesta de reforma; en tercer lugar, porque si la intención legislativa era introducida previamente a una confrontación entre los *Lores* y los *Comunes*, habría muchas más probabilidades de que tuviese lugar un debate racional sobre su problemática y utilidad (Donoughe y Jones 1973, 427), evitándose más que probables conflictos intercamerales; en último lugar, porque los laboristas todavía no contaban con una gran erosión política, de manera que su legitimidad permanecía firme.

En vista de lo anterior, toda propuesta de reforma giraría en torno a la capacidad de los *Lores* de dilatar plazos de puesta en marcha de los *bills*. Aunque el momento fundamental que privó a los *Lores* de su poder de veto sobre las *public bills* tuvo lugar en la cristalización de la *Parliament Act* de 1911, la creación del *Parliament Bill* de 1947 buscaba enmendar el contenido de 1911 para que todo proyecto de ley pudiera convertirse en ley, de forma efectiva, sin la necesidad de que los *Lores* lo aprobasen: así, solo era necesario que los *Comunes* lo sacasen adelante en dos sesiones sucesivas –en lugar de en tres– y habiendo pasado un año –en lugar de dos– entre la primera *second reading* en los *Comunes* y la fecha en que el proyecto de ley en cuestión salió de los *Comunes* por última vez (Ballinger 2014, 59).

Más allá de que los partidarios de enmendar los procedimientos de 1911 preferían una reforma sobre cuestiones procedimentales más que sobre poderes o composición de la Cámara Alta en sí, el *Parliament Bill* salió adelante en los *Comunes* pero fue suspendido en los *Lores*. La razón no fue otra que convocar una Conferencia entre los distintos partidos involucrados para discutir la reforma. Esta Conferencia, pese a no acabar en consenso, sentó las bases de ciertos acuerdos que se materializaron en futuros estadios, como fue el caso de la posibilidad de creación de los *life peerages*, la introducción de las denominadas *allowances*, aceptar a las mujeres como miembros válidos de la *Cámara de los Lores* o estar de acuerdo en el hecho de que no era posible, en caso de reformarla, que la Cámara Alta se mantuviese bajo la hegemonía de poder de alguno de los partidos. Finalmente, el *Parliament Bill* de 1947 recibió sanción el 16 de diciembre de 1949 bajo los términos de la *Parliament Act* de 1911.

En síntesis, es posible afirmar que la *Cámara de los Lores* continuaba sin una reforma importante, a pesar de que sus poderes formales fueron modificados y reafirmaron la tendencia a largo plazo pujante del dominio de la Cámara Baja. Con todo, los poderes en la práctica de la *Cámara de los Lores*, por encima del temor que ciertos sectores políticos manifestaron hacia su poder de retrasar la aprobación de los

bills –pese a la reducción de este a solo un año de *delay*–, no sufrieron modificaciones potentes, como tampoco se vio afectada su composición (Ballinger 2014, 73).

En este momento histórico –y en adelante–, destaca la tendencia desde el fin de la Segunda Guerra Mundial a suprimir las Cámaras Altas, siendo pocos los Estados que han instaurado segundas Cámaras –como es el caso de España–. Así, Dinamarca amortizó su Senado en la década de los cincuenta; De Gaulle intentó reducir el peso del Senado francés a finales de los sesenta, aunque perdió el referéndum convocado a estos efectos –que también aludía a otras cuestiones de relevancia– y dejó el cargo; poco después Noruega optó por una Cámara única y su ejemplo fue seguido por Islandia. Más trascendencia tuvo el hecho de que la Constitución sueca de 1974 recogiera un consenso para eliminar el Senado, además de la apuesta constitucional portuguesa por un modelo unicameral de 1976 (Alzaga *et al.* 2017, 334).

IV. El Life Peerages Act de 1958

1. Cambio de ciclo

En 1951, el número 10 de Downing Street recibió a Winston Churchill. La llegada al poder de los conservadores implicó considerar todas las propuestas posibles de reforma para la *Cámara de los Lores* (Craig 1975, 172). Sin embargo, los intentos fueron en vano –mayormente por las trabas que ponían los laboristas– e hicieron retomar la iniciativa a los *tories* cinco años después, remarcando la necesidad de solucionar el estatus de la Cámara Alta y no posponer más el debate. Así pues, el Gabinete logró poner en marcha un *short bill* para tratar de revertir la inadmisibilidad de los *life peers*, apostando por una cuestión histórica: la creación de *pares*.

En lugar de optar por una reforma centrada en las competencias de la *Cámara de los Lores*, habilitar la creación de *pares* –hombres

y mujeres– vitalicios se debía a un motivo en concreto: reformar la composición de la Cámara en lugar de un aumento de los poderes *de jure* obedecía a que dicho incremento llamaría la atención de un futuro gobierno de corte laborista. Pese a ello, reformar la composición terminaría por mejorar, inevitablemente, los poderes *de facto* de la Cámara Alta (Ballinger 2014, 76).

Sea como fuere, la creación de *life peers* era una problemática con un gran recorrido histórico. De recorrido histórico eran, también, el aumento del número de *pares* y la progresiva falta de asistencia a la Cámara Alta por parte de sus integrantes: a principios del siglo XIX había 150 *Lores*, muchos menos en comparación con los 846 miembros de 1955. Políticamente, los conservadores terminaron por asumir que los *Lores*, tal y como estaban configurados, tendrían poco peso como barrera frente a un futuro Gabinete laborista. Asimismo, los laboristas encontraron cierta ventaja en la *Cámara de los Lores*, especialmente como asilo político (Clarke Adams 1950, 85), que dio nuevas oportunidades a antiguos altos cargos.

2. Materializar los cambios

Uno de los exponentes para la reforma fue el Comité encabezado por Lord Salisbury, que aportó dos propuestas: una corta y una larga. La corta se basaba en crear *pares* vitalicios sin límite, dotarles de dietas y viajes gratuitos en tren y darles potestad para renunciar a ciertos privilegios inherentes al título de *Lord*. Por su parte, la propuesta más extensa limitaba a 200 tanto el número de *pares* vitalicios como de hereditarios, igualaba los derechos y privilegios de las mujeres *pares* y sus homólogos masculinos, permitía a los *Lores* renunciar a ciertos derechos, tener un puesto en la *Cámara de los Comunes* y disfrutar de dietas y viajes gratuitos en tren. Además, proponía la inclusión de cinco representantes de la Iglesia de Escocia.

Tras un periodo de reflexión e influencias, la *short bill* de Salisbury fue la escogida para salir adelante. Sin embargo, la victoria de 1957 de

Macmillan –no demasiado partidario de reformar la *Cámara de los Lores* en esos términos–, se saldó con la salida de Lord Salisbury en marzo de ese mismo año. Lord Salisbury, que había ostentado el cargo de *Lord of the House of Lords* desde el fin de la guerra, fue sustituido por Lord Home, quien sugirió al Primer Ministro prescindir de las propuestas anteriormente citadas para acotar la reforma en torno a un único objetivo, basado en el pragmatismo: la creación de *pares*.

A finales de 1957, el *Life Peerages Bill to the House of Lords* comenzó su tramitación y recibió Sanción Real el 30 de abril de 1958 con la aprobación de las dos Cámaras. El 24 de julio de ese mismo año tuvo lugar la primera tanda de *pares* vitalicios: los 10 *pares* surgidos de la primera «hornada» eran todos hombres a los que, por su estatus social, se les podría haber ofrecido títulos nobiliarios hereditarios, aunque no todos habrían aceptado dichos títulos para convertirse en *Lores* (Crick 1957, 463). En suma, el *Life Peerage Act* de 1958 constató la disolución –pero no desaparición– del principio hereditario y su hegemonía en la *Cámara de los Lores*. Superó las objeciones que los propios *pares* habían planteado desde 1850 sobre la erosión de los derechos hereditarios, limitando la superioridad del número de pares hereditarios y abriendo las bancadas a la presencia femenina: las primera mujeres que se convirtieron en *pares* –bajo el título de *baroness*– lo hicieron en octubre de 1958, meses después de la primera hornada íntegramente masculina.

V. El Peerage Act de 1963

La muerte del padre de Tony Benn en 1960 abrió de nuevo el frente de reforma sobre los regímenes de incompatibilidades y la herencia del título. En el caso del hijo del señor Benn, que ocupaba un asiento en la *Cámara de los Comunes*, esto se hizo especialmente evidente: al morir su padre, integrante de los *Lores* por derecho de nobleza, éste debía abandonar los *Comunes* para incorporarse a su puesto hereditario. La intención del MP era quedarse en la Cámara Baja, pero no existía

la posibilidad de renunciar a la plaza vacante dejada por su padre. No podía renunciar a, en palabras de Mr Justice Dodridge en 1626, una dignidad personal, fijada en la sangre para la posteridad (Kellner 2014). Para resolver la problemática, se llegó a un acuerdo para remitir la cuestión de la renuncia a un Comité de selección, compuesto por miembros de ambas Cámaras.

Otro de los frentes, en términos de herencia, fue la situación de las mujeres. Era necesario admitirlas en el *quórum*, teniéndose en cuenta la debilidad y falta de prestigio que suponía para la institución el proceder al margen de la mitad de la población (Fraga Iribarne 1961, 335). Una mujer no podía heredar el asiento paterno en los *Lores*: paradójicamente sí que podía ser miembro de la *Cámara de los Comunes*, Ministra o Reina. Curiosamente, sí que existía la posibilidad de crear *life peers* mujeres. Muchos miembros de la Cámara Alta, ubicados entre los postulados más tradicionales, conservadores y nacionalistas ingleses mostraron reticencias a dejar que las mujeres heredasen su asiento, como fue el caso del Conde de Glasgow, quien pronunció en 1957: «*No queremos que esta Asamblea se convierta en una Cámara de los Lores y de las Ladies*».

Así las cosas, el gobierno de Macmillan puso en marcha un proyecto de reforma basado en la justicia y la necesidad de apostar por una mayor igualdad entre sus miembros. El primer cambio introducido solucionó la cuestión del señor Benn, autorizando la renuncia a la plaza hereditaria mediante una comunicación al Lord Chancellor. Asimismo, la *Peerage Act* de 1963 otorgó a las mujeres el derecho a ser designadas en calidad de *hereditary peers* y, por ende, sentarse en la *Cámara de los Lores*. Esta reforma introdujo un total de doce nuevas mujeres en calidad de *pares* hereditarias.

Además de la cuestión de las mujeres, el contenido de esta *Peerage Act* de 1963 otorgó a los *pares* escoceses exactamente el mismo derecho a poseer un asiento en la *Cámara de los Lores* que los *pares* de Inglaterra, de manera que los 16 *pares* representativos de Escocia vieron su número aumentado considerablemente. En segundo lugar, el

desarrollo del estatus de los irlandeses en la Cámara Alta suprimió, por un lado, la prohibición a los *pares* de Irlanda para votar en las elecciones de los miembros de la *Cámara de los Comunes*; por otro, les permitió sentarse en la Cámara Baja sin perder los privilegios derivados de la condición nobiliaria.

El 31 de julio de 1963 la *Peerage Act* recibió la Sanción Real. A pesar de los avances conseguidos con la reforma, el desequilibrio político continuó y nada de lo sucedido a lo largo de los trece años de gobierno conservador (1951-1964) logró mitigar el temor que muchos sectores del Partido Laborista tenían a que la *Cámara de los Lores* pudiera resultar un inconveniente, incluso amenaza, en el futuro.

VI. La Parliament (No 2) Bill de 1968

1. La incómoda mayoría conservadora

La revitalización de la *Cámara de los Lores* tras las modificaciones en su composición durante las últimas reformas aumentó la asistencia de los *pares* y renovó los perfiles habituales, a pesar de que la mayoría continuaba en sintonía con los postulados conservadores y pertenecía al sector hereditario. La propuesta electoral laborista de 1964 presentó una idea de reforma que trataba de hacer mucho más eficientes el proceso legislativo del Parlamento y la labor desarrollada por el Gobierno, afirmando que era necesario no estar al tanto –y por ende no depender– continuamente de si una mayoría de *Lores* conservadores que nadie había votado decidía frustrar las iniciativas llevadas a discusión.

Esta determinación laborista pretendía ir más allá de la Doctrina Salisbury mediante una acción preventiva independientemente de la postura que decidiese adoptar la *Cámara de los Lores* (Ballinger, 2014: 129). La propuesta tuvo buena acogida en la mayoría del Gobierno en los *Comunes* por una serie de factores y conveniencias: diluir la amenaza que suponía el propio potencial bloqueador de los *Lores* –no solo la capacidad de *delay*, también su poder para vetar *secondary legislation*–,

la oportunidad de abrir paso a reformas de la Cámara Alta tanto en poderes como en composición, agilizar tramitaciones legislativas y, en el sentido partidista del término, monopolizar la reforma para los Laboristas.

De forma sucinta, el *White Paper* de reforma, presentado en 1968, proponía eliminar el derecho a voto de los *pares* hereditarios –y anular que sus descendientes heredasen el asiento–, reducir el poder de *delay* de los *lores* a seis meses, retirar el derecho de voto a *pares* que superasen los 72 años al inicio de legislatura y, finalmente, conferir al gobierno del momento la garantía de una mayoría en la *Upper House*.

2. Fracaso de la reforma

Si bien la propuesta planteada parecía ajustada, al emanar del seno laborista quedaba marcada por una fuerte unilateralidad política. En este sentido, muchas de las partes –entre ellas varios de los *lores*– argumentaban que tratar de buscar una reforma únicamente en términos de composición era más sencillo que todo lo planteado por los laboristas. Tras mucha polémica, el 17 de abril de 1969, el gobierno mostró públicamente su firme disposición de «*no ir más allá por el momento con respecto a la aprobación de la Parliament (No 2) Bill para tratar de dirigir los esfuerzos parlamentarios hacia la legislación de asuntos de prioridad gubernamental*».

En este caso, se renunciaba a seguir adelante con la tramitación de una reforma de la Cámara de los *Lores* para tratar de impulsar los denominados *Industrial Relations Bill* y *Merchant Shipping Bill*, más allá de que los que sí eran partidarios de la reforma de la Cámara Alta carecían de la voluntad suficiente como para adscribirse al compromiso de quedarse hasta altas horas de la noche para aprobar el proyecto de ley (Morgan 1975, 213-218). Al final, sin embargo, el cese de las intenciones de aprobar el *Parliament (No 2) Bill* de 1968 no se debió solo a los factores institucionales ni los acontecimientos históricos, sino también a presiones políticas.

En 1970, las funciones de la *Cámara de los Lores* no habían variado un ápice de lo mostrado en 1963, pudiendo quedar resumidas en; controlar las acciones del Ejecutivo, la legislación privada y la legislación de carácter subordinado; revisar los *public bills* procedentes de la *Cámara de los Comunes*; sentar las bases para la puesta en marcha de legislación pública en ámbitos de menor controversia desde el punto de vista político, atendiendo también los *bills* procedentes de cualquier PM; servir como una Cámara para el debate de asuntos de interés público desde la libertad de su propia naturaleza orgánica, la complejidad que podrían aportar las aptitudes de los *pares* y el margen más relajado para la evaluación de las materias tratadas. A ello debe ser añadido, finalmente, el hecho de que la *Cámara de los Lores* no era solo una de las dos Cámaras del Parlamento británico, sino que realizaba, además, las funciones del *Court of Law* (Hollis 1973, 56) a través del desempeño llevado a cabo por los *Lores de Apelación*.

VII. La House of Lords Act de 1999 y la Royal Commission

1. La necesidad de reformar de nuevo: primer estadio

Desde finales de la década de los 60, hubo ciertos intentos para tratar de reducir los poderes de los *Lores*. En sintonía con esta tendencia política, durante los años 70, muchos artículos e informes sugerían una nueva reforma de la Cámara Alta, en contraste con a la actitud de la propia *Upper House*, inmersa en un clima de confrontación con el gobierno laborista a lo largo de 1974 hasta 1979.

Esta estrategia de los *peers* terminó por apuntalar la animadversión que ya existía hacia ellos en el seno *labour*. Como resultado, en 1983 el *Labour Party manifesto* ponía sobre la mesa la propuesta de abolición de la Cámara Alta (Jones y Norton 2010, 367). El liderazgo de Neil Kinnock desde 1983 hasta 1992 ayudó a rebajar las tensiones, suavizando las

posiciones y dando lugar a la nueva propuesta del *manifiesto* de 1992: lograr una *second chamber* de naturaleza electiva.

Con el paso de los años la idea cuajó y en enero de 1999 se introdujo en la *Cámara de los Comunes* el *bill* de reforma, que logró salir adelante por amplia mayoría. En su contenido, descansaba la idea de suprimir la identidad hereditaria de la Cámara Alta. Si bien los *Lores* se acogieron a la *Doctrina Salisbury* y no votaron en segunda lectura, el Gobierno tuvo que aceptar la enmienda que los *peers* introdujeron para que la tramitación no se viese frustrada. El denominado como *Weatherhill amendment* consiguió que un total de 92 *Lores* hereditarios no fueran expulsados de la *Upper House*, quedándose de forma interina hasta que el proceso reformador llegase a su fin.

2. Conclusión de la reforma y la Royal Commission

La primera etapa de la reforma prevista para la *Cámara de los Lores* parecía haber sido relativamente simple: requería de un breve *Parliament bill* que permitiera la eliminación de los *pares* hereditarios de la *Upper House*, más allá de las lógicas dificultades prácticas que implicaba poner en marcha dicho propósito. Con todo, la cuestión más compleja no era resolver los obstáculos de la primera etapa de reforma, sino cómo proceder con la segunda etapa de tal manera que el proceso arrojase un conjunto de propuestas tan oportunas como realistas (Ballinger 2014, 179).

Tras aprobarse el *Bill* de 1999, logrando la casi total supresión del componente hereditario en los *Lores* –su presencia no alcanzaba el centenar de miembros–, el Gobierno sacó adelante un *White Paper* titulado *Modernising Parliament: Reforming the House of Lords*, buscando crear un grupo imparcial *ad hoc* para seleccionar *life Peers*: la *Royal Commission*, cuyo trabajo dio como resultado un total de 132 recomendaciones para mejorar la *Cámara de los Lores* recogidas en *A House for the Future (Wakeham Report, Cm 4534)*. De todo el contenido desarrollado, la cuestión electiva suponía el punto más importante

a resolver, por lo que la *Royal Commission* planteó un total de tres posibles soluciones para el *electe element*:

- Añadir, en las elecciones generales, un sistema complementario de elección. Así, se asignaría a los partidos un total de 65 asientos en los *Lores* según el porcentaje de voto obtenido. Los elegidos serían considerados miembros de naturaleza regional.
- Establecer un sistema de representación proporcional paralelo a la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo. Si bien el total de plazas de representación territorial electivas contempladas era de 87 miembros, solo se renovarían con cada elección un tercio del total; a la postre, 29 *Lores*.
- Hacer uso de un sistema parcialmente abierto de representación proporcional que contemplase la entrada de 195 miembros territoriales y tuviera lugar de forma simultánea al desarrollo de la jornada electoral vinculada a la composición de las instituciones pertenecientes a la Unión Europea.

Según lo indicado por el *House of Lords Annual Report 1999/2000*, antes de que los efectos de la *House of Lords Act* de 1999 entrasen en vigor, el número de *Lores* hereditarios constituía el 59% –759 miembros de 1290–, mientras que si se consulta el *House of Lords Research Paper 00/61*, se puede observar una variación con la entrada en vigor de la nueva reforma: el número de *Lores* hereditarios constituía un 13% del total, superado por un porcentaje de pares vitalicios del 83% –578 personas de un total de 695–.

VIII. Siglo XXI

1. La determinación de cambiar la composición

A principios de los 2000 y en línea con la propuesta de la *Royal Commission*, el Gobierno no tenía intención de reequilibrar los poderes de la Cámara, sino de reformular su composición orgánica. Así, previó

una *Upper House* de 550 miembros, variando el número de *elected Members* desde los 65 hasta los 195. La idea era que un comité de representantes de ambas cámaras se estableciese, con el tiempo, para examinar a fondo lo propuesto. Poco tiempo después, el Gobierno declaró su decisión de continuar reformando los *Lores* mediante el *White Paper The House of Lords: Completing the Reform*. La clave de la propuesta era asegurar que, al menos, casi un cuarto de la Cámara estuviese ocupado por miembros imparciales, esto es, no vinculados directamente a los partidos. Desafortunadamente, no salió adelante.

Buscando consensos, el Gobierno puso en marcha el *Joint Committee* en la primavera de 2002. Pese a que sus siete propuestas fueron rechazadas en las dos salas del Parlamento, hay dos detalles clave; en primer lugar, se planteó abiertamente una Cámara abiertamente designada, otra totalmente electiva y, finalmente, unos *Lores* combinando ambas vías de cinco modos distintos; en segundo lugar, la opción que fue desechada por menor diferencia de votos resultó la que apostaba por una Cámara en la que más de tres cuartos de los miembros fueran de naturaleza electiva. Esta dinámica de perseguir una reforma en la composición continuó en 2003 y años sucesivos: cada vez la opinión pública veía más lógico reformar la *Upper House*, además de ser un tema presente en los discursos de la Reina.

2. Propuestas de reforma e inicios de Cameron

Tras una serie de encuentros a lo largo de 2006, en 2007 se materializó un *White Paper*. De forma sintética, el conjunto resultante proponía suprimir el componente hereditario, reducir el número de asientos reservados a los obispos, apostar por una *Upper House* de 540 miembros donde ningún partido podría tener mayoría y los mandatos fuesen máximo de 15 años, presentar una composición dual –50 por ciento *elected* y 50 por ciento *appointed*– y aprovechar los comicios de asuntos europeos para celebrar las elecciones a los *Lores*. El contenido de este *White Paper* tampoco modificaba los poderes de los *Lores*, así

que la reforma no tocaba sus competencias. Desafortunadamente, las intenciones de esta reforma tampoco cristalizaron.

Con las elecciones de 2010, David Cameron asumió el cargo de Primer Ministro en un Gobierno apoyado por el partido Liberal: un requisito era reformar la *Cámara de los Lores*. Así pues, el ejecutivo de Cameron presentó el 27 de junio de 2012 un *Bill* para acometer la reforma. Resumidamente, proponía una Cámara de 450 miembros –mas representantes ministeriales y de orden clerical–, con mandatos de solo 15 años, que nunca tendrían la consideración de *Lord* –se buscaría otra denominación–: un 20% serían miembros por la *Statutory Appointment Commission*, mientras que el 80% restante serían *pares* directamente elegidos. Además, el número de *spiritual peers* se reduciría a 12 miembros.

El *Bill* no contenía modificaciones sobre el papel o las funciones de la *Cámara de los Lores*; tampoco trataba de conferir responsabilidades adicionales a los poderes ya dispuestos. Por tanto, el poder de *delay*, de un año para las *Public Bills* ordinarias y de hasta un mes en el caso de las *Money Bills*, permanecería vigente y tampoco sufriría alteración alguna (Carroll 2013, 226). Tras una serie de tensiones parlamentarias y luchas internas de partidos, el Gobierno cesó en su intento de reforma.

En 2012, Arend Lijphart publicó la segunda edición de *Modelos de Democracia*. Sobre el sistema Westminster, calificado de parlamentarismo bicameral moderadamente débil, destacó la pronunciada asimetría que propiciaba el modelo británico, señalando que la *Cámara de los Lores* constituía, de entre los Estados analizados, el único caso en el que la segunda Cámara no solo tenía cargos vitalicios, sino que además su número de miembros superaba al total de parlamentarios de la Cámara electiva. Además, Lijphart señaló que la debilidad del sistema británico, en términos comparados con el plano internacional, al respecto del plano ejecutivo, era también extensiva a la propia debilidad que los *Comunes* presentan en relación con la *Cámara de los Lores*.

Finalmente, la situación de las segundas Cámaras en otros Estados durante este periodo invitaba a tomar decisiones drásticas al respecto, siendo un caso interesante el referéndum irlandés de 2013, donde

un resultado muy parejo logró mantener con vida el Senado. Es obligatorio subrayar, tal y como resume Laurent Trivell (1975) en su obra *Le bicameralisme*, que se ha pasado, en el panorama del Derecho constitucional comparado, de un momento en que el sistema bicameral era mayoritario a una época en la que menos de un tercio de los Parlamentos censados en la Unión Parlamentaria lo son.

3. Reform Acts (2014-2015)

En 2014, Cameron se propuso reformar, de una vez por todas, la *Cámara de los Lores*. En sí, el contenido de la *Reform Act* de 2014 recogía ideas de los anteriores estadios de reforma, con la intención de enmendar lo dispuesto por el anterior texto sólido de reforma, esto es, la *Reform Act* de 1999. Aprobada el 14 de mayo de 2014 y sin carácter retroactivo, discurre en torno a dos metas: prever la renuncia del puesto en la *Cámara de los Lores* y sentar un procedimiento de expulsión en circunstancias específicas. El modo de cesar de su cargo a los *Lores* es bajo dos supuestos: la falta de asistencia –problema de largo recorrido– y la condena por delitos graves.

Desde su entrada en vigor hasta el fin de la década, alrededor de una centena de *Lores* se han acogido al procedimiento de renuncia, mientras que un total de 6 *peers* fueron expulsados de la *Upper House*. La media de edad de los expulsados, en el momento de su salida, se sitúa en torno a los 82,5 años. Tras el contenido aprobado, el Gobierno consiguió, durante 2015, sacar adelante otras dos nuevas *Reform Act* para la *Cámara de los Lores*: la *Expulsion and Suspension Act 2015* y la *Lords Spiritual Act 2015*.

La nueva reforma permitía a la *Cámara de los Lores* la emisión de dictámenes definitivos de suspensión a un miembro, pudiendo esta sanción ir más allá del fin de un periodo parlamentario; por otra, se apoyaba en lo previsto por la *Reform Act* de 2014 en materia sancionadora para aquellos que no asistieran o fueren sentenciados a más de un año de prisión (Kelly 2016, 3). En definitiva, complementaba

lo estipulado el año anterior con la novedad de poder suspender el ejercicio de los miembros de la *Upper House*. La otra reforma acometida en 2015, esto es, la *Lords Spiritual Act*, es comúnmente conocida como la *Lords Spiritual (Women) Act 2015*. Esta última introduce una novedad: el ingreso de mujeres que ostenten el cargo de obispo en la *Cámara de los Lores*. Así, en el contenido se introdujo una discriminación de naturaleza positiva: en caso de quedar una vacante en los *Lores* a lo largo de la década posterior en la que dicha *Act* fuere aprobada, debería ser asignada a una mujer obispo.

4. Mandato de Theresa May

Durante el mandato de Theresa May de 2017, el *Lord Speakers's Committee* elaboró un documento para acometer, de nuevo, una reforma de la *Cámara de los Lores*. En este *report*, además de recomendaciones técnicas, se planteó reducir el aforo a 600 miembros, mandatos limitados a quince años y *appointing peers* en función de las cuatro principales facciones presentes en la Cámara Alta, esto es, *tories*, laboristas, liberales y *crossbenchers*.

De este modo, el acceso a un asiento en el caso de las formaciones políticas mencionadas estaría basado en el promedio resultante de los votos obtenidos en los últimos comicios, así como por el total de escaños obtenidos en los *Comunes*. Desgraciadamente, este *report* tampoco logró llegar al seno de la agenda política británica y no salió adelante.

IX. Problemas de representatividad democrática y pluralidad

1. La procedencia de los pares, racismo y xenofobia

La historia de la *Cámara de los Lores* es una historia de continuidad institucional y cambios que van desde lo drástico hasta lo sutil, sin que ninguna de las mencionadas reformas pueda ofrecernos una visión clara

y estricta del papel de la Cámara Alta, ni mucho menos acerca del papel pleno y concreto que juega el Parlamento en la constitución del Reino Unido (Norton 2017, 72). Así, parece poco probable que la situación descrita cambie significativamente hacia una mejor conexión con la realidad.

Un aspecto interesante es que tanto las provisiones procedimentales como las bases reglamentarias de la *Upper House* ponen énfasis en asentar la igualdad de condición entre los *pares*. No obstante, incluso el esfuerzo por garantizar la equidad en la Cámara Alta encuentra límites: dentro de la mayoría –de hombres blancos–, ciertos grupos parecen encontrar más vías para obtener influencia. Este es el caso de miembros bien relacionados que pertenecen a la clase alta o media-alta, como podrían ser antiguos secretarios de Estado o los *landlords* (Crewe 2017, 106-107). Paradójicamente, no es así con los que tienen que trabajar mucho más si quieren tener buena reputación, como es el caso de los *pares* negros o asiáticos, abocados a que se recurra a su etnia cuando no hacen todo lo bien que deberían su trabajo o, simplemente, se dude de su criterio.

Si bien el estereotipo de hombre blanco de profunda ascendencia aristocrática queda arrinconado tras la exclusión de la mayoría de *pares* hereditarios, ello no comporta la extinción de actitudes clasistas o racistas en o para con miembros de la Cámara. El componente étnico y religioso en los *Lores* no puede ser medido de forma exacta más allá de lo que cada *peer* decida mostrar sobre su vida y creencias, aunque resulta evidente que la proporción de pares negros, asiáticos o no-cristianos ha aumentado considerablemente (Crewe 2017, 125) si se compara con etapas anteriores: en 1999, sin ir más lejos, 15 pares eran asiáticos –14 de ellos vitalicios–, 4 afrocaribeños –ninguno hereditario– y 2 se adscribían a la categorización *mixed-race* –uno hereditario y otro vitalicio–.

En el marco de actitudes racistas o xenófobas, destaca la innegable influencia negativa en los sectores más conservadores del componente nacionalista inglés, ligado a un nacionalismo integral que tiempo atrás sostenía la fantasía del destino conquistador anglosajón, basado en la

creencia de que el poder del conjunto de leyes y principios ingleses no era una cuestión meramente inglesa, siendo esencial para preservar la libertad de la humanidad su conservación y perpetuidad (Snyder 1990, 91).

Así las cosas, la ambivalencia de los citados *pares* blancos, temerosos del cambio cultural, funciona como reflejo representativo de las emociones que los *pares* negros evocan entre los británicos racistas –los autodenominados *Britons*– fuera de la *Cámara de los Lores*. Por desgracia, todos los *pares* negros reciben cantidades significativas de correos plagados de mensajes de odio (Crewe 2017, 127). Este contexto de acoso selectivo, además de ser obviamente perseguido por la justicia, puede ser visto como un foco de erosión de la pluralidad representativa de la *Upper House*, toda vez que el soportar amenazas y situaciones violentas como lo descrito puede conducir hacia posturas por parte de los *pares* que busquen ocultar condiciones personales distintivas no tan evidentes como sería el color de su piel, condiciones tales como profesar la fe judía o ser homosexual.

Todo lo anteriormente descrito tendría una mayor repercusión de no ser por la condición actual de la Cámara Alta, un estatus que aboca a los *Lores* hacia un rol menor, innegablemente orientado hacia la minimización de su influencia e impacto en la arena política británica.

2. Soluciones, pero insuficientes

Si el músculo político de los *pares* mantiene alguna fortaleza en términos relativos es gracias a las reformas del siglo XX. Decantar la balanza de lo hereditario (de todo punto anacrónico en términos democráticos modernos) en favor de miembros elegidos bajo criterios meritocráticos fue un acierto que, seguramente, sea el principal rasgo por el que este órgano sigue teniendo un papel en el Palacio de Westminster. Este cambio, además de la muy recurrida Doctrina Salisbury y sus beneficios de aplicación, constituye un esfuerzo de calibración de la tendencia política de la *Cámara de los Lores*, antaño anclada en un rol de búnker conservador. Por otra parte, podría

argumentarse que la composición de la Cámara Alta tiende hacia una mejor representatividad que la que suele presentar la Cámara Baja, cuyo sistema circunscriptivo tiende a dar como resultado parlamentos con mayorías sobredimensionadas para quien gobierna y minorías desproporcionadas para quien no.

Sea como fuere, los múltiples puntos vulnerables que presenta la *Cámara de los Lores* no son nada desdeñables. Tratándose de una Cámara con las características y procederes descritos, no parece lógico su enorme tamaño, como tampoco se justifica la fragilidad del procedimiento para los nombramientos de *pares* de naturaleza externa –la forma en la que la Comisión de Nombramientos evalúa las nominaciones podría dar pie a maniobras nepotistas o clientelares–. De este modo, no es tampoco armónico con la democracia contemporánea que esta Cámara ostente el privilegio de no ser elegida por sus ciudadanos, lo que no solo garantiza a los *pares* mantener el puesto hasta morir, sino que imposibilita simultáneamente a los ciudadanos británicos tanto el pedirles responsabilidades como el decidir renovarles en su puesto.

Esta situación, más ligada a la cristalización de una oligarquía dotada de poder para asegurar su continuidad y sucesión que a la idea de representatividad, no favorece la rendición de cuentas de los miembros y acentúa desigualdades con respecto al resto de los ciudadanos británicos; empezando por los propios miembros de la *Cámara de los Comunes*, cuya responsabilidad y fragilidad ante la ciudadanía tiene mayor peso. Así, no sería el escenario descrito el marco ideal para la garantía de buenas praxis, toda vez que estos legisladores carecen tanto de algún tipo de supervisor efectivo como de vínculos de rendición de cuentas con respecto de nadie que no sean ellos mismos.

Dadas las circunstancias, cualquier defensor de la independencia de la actual *Cámara de los Lores* coincidiría en señalar hechos como la Doctrina Salisbury de forma histórica y la derrota de los créditos fiscales en otoño de 2015 de forma reciente. Resulta evidente que, en los últimos tiempos, la función de revisión cobra especial relevancia si se

critica cualquier contenido emanado de la Cámara Baja –representativa y electa–, básicamente porque se trata de una función que refuerza el juicio crítico, los equilibrios de poder y el control parlamentario. Para ello, es indispensable contar con *Lores* duchos en materia, partir de una concepción tecnocrática y madura de los mismos ligada a, en términos de renovación, una mayor diversidad étnica y social de la membresía. Pese a lo dicho, no debe caer en el olvido que la representación en los *Lores* de las otras entidades territoriales integradas en el Reino Unido sigue siendo, también en este aspecto, deficiente.

3. El actual modelo y su necesidad de cambios

En estos momentos, las posiciones defendidas por los partidarios de la *Cámara de los Lores* tal y como está concebida parecen poco realistas, toda vez que el patrón bicameral asimétrico presenta pocas ventajas para la democracia representativa, el control parlamentario efectivo y los roles complementarios dados entre las dos cámaras. Llegados a este punto, si se busca mantener la Cámara Alta tal y como está, su recorrido futuro tiende a parecer breve, habiendo autores como Chris Ballinger (2014) que afean directamente a la *Upper House* la inexistencia de una reforma severa y efectiva que la actualice acorde a los tiempos desde 1911.

Este tipo de opiniones, claramente partidarias de una reforma intensiva o de la directa supresión de la segunda Cámara, refuerzan su posición partiendo de una vista panorámica de todas las modificaciones que han logrado salir adelante desde 1911. A excepción de las *Parliament Act* de 1911 y 1949, en las que sí se imponían ciertas reconfiguraciones relativas a los poderes de los *Lores* –concretamente, se eliminó el poder de veto de sus señorías con respecto a leyes de carácter presupuestario, se concedió un poder de *delay* máximo de dos años inicialmente y reducido a un año finalmente, además de condensar las etapas parlamentarias a solo cinco años de extensión en lugar de los tradicionales siete–, el resto de reformas acometidas no han ahondado en la relación con los *Comunes* ni en las propias responsabilidades de

los miembros de la *Upper House*, sino que han sido orientadas hacia una redefinición en términos orgánicos de la Cámara.

Así, a partir de la *Life Peerages Act* de 1958, las reformas han tratado de introducir *pares* vitalicios de ambos sexos, permitir tanto la renuncia a títulos hereditarios en los *Lores* como que las mujeres pudieran heredarlos –*Peerage Act 1963*–, suprimir la mayoría del componente hereditario de la Cámara hasta dejarlo en 92 miembros – *House of Lords Act 1999*–, habilitar la suspensión y posible expulsión de *Lores* y promocionar el ingreso en la *Upper House* de mujeres obispas en calidad de *pares* espirituales –*Expulsion and Suspension Act 2015* y *Lords Spiritual (Women) Act 2015*–.

X. Frentes posibles de reforma

1. Principios orientadores

Para las perspectivas de reforma, hay toda una serie de principios básicos sobre los que discurrir en futuros estadios. El primero es el respeto por la primacía de la *Cámara de los Comunes* a nivel constitucional. Prosiguiendo en esta línea, cualquiera que fuese el poder que se diese a los *pares*, debería tener suficiente legitimidad como para no generar fricciones parlamentarias. Esta legitimidad no tendría por qué emanar de un carácter electivo –copiando el marco legitimador de los *Comunes*–, pudiendo considerarse alternativas como un sistema de nominación o aspiración a un asiento en la *Upper House* basado en méritos, con férrea evaluación y características de oposiciones al puesto. A todo lo descrito debe sumarse la dificultad añadida de que no existen vías firmes de contrastar qué maniobra tiene o no legitimidad constitucional, contando con la posición especial en términos de constitucionalidad que presenta el sistema Westminster más allá de lo obvio: que el poder de la *Cámara de los Lores* se limita a una serie de *law and conventions*.

Además, sería también interesante reforzar la dotación de una naturaleza independiente para la Cámara, desarrollándose dicha ambición en dos direcciones: modificar la configuración orgánica para que ninguna formación política pudiera gozar de mayoría en la Cámara y canalizar el papel de los *crossbenchers* en esa idea de independencia y tecnocracia. Seguramente, este perfil debería sobrepasar en más de un tercio el total de miembros adscritos a los *Lores*.

Cerrando este bloque de principios orientadores, podría aprovecharse la oportunidad histórica para mejorar la confianza de los ciudadanos británicos en sus instituciones, en concreto sobre la percepción de utilidad que estos puedan tener de la *Cámara de los Lores*; bien con mecanismos de participación y recogida de opinión pública – empleando la herramienta de *delay* como vía para dar un protagonismo relevante a la opinión ciudadana–, bien apostando por perfiles de gran bagaje y prestigio que ofrezcan ese valor añadido intelectual del que tanto suelen adolecer los actuales parlamentarios netamente electivos. A su vez, no estaría de más reforzar el papel de actores sociales relativos a minorías, territorios y etnias contenidas en el Reino Unido.

2. Alternativas de reforma

La primera de las alternativas estaría basada en reconvertir la composición de la *Cámara de los Lores* en un modelo totalmente electivo, de forma que los *pares* tuviesen que depender de comicios para sentarse en la *Upper House*. Esta posibilidad brinda un mayor potencial de representatividad, pues amplía el abanico de personas que podrían ser elegidas en dichas elecciones. A su vez, solucionaría las deficiencias democráticas actuales e influenciaría toda futura revisión, propuesta o control de una legitimidad mayor, siendo posible así rejuvenecer la Cámara con la elección de miembros más jóvenes.

Sin embargo, este escenario implicaría definir con consensos cuándo serían esos comicios, así como asumir los costes adicionales de la celebración. Paralelamente, el dar lugar a dos cámaras electas iría en

detrimento de esa superioridad legítima de los *Comunes*, además de correr un riesgo importante: es posible que los nuevos *pares* cambiaran el perfil habitual, sustituyendo gente muy válida y técnica por personas que podríamos calificar como políticos profesionales.

La segunda ruta se orienta hacia la constitución de una *Cámara de los Lores* cuya composición fuese completamente designada, eliminando *pares* hereditarios, conservando a los *crossbenchers* existentes y descartando cualquier vía democrática de elección en favor de fórmulas asociables a comités de selección como la *Comisión de Nombramientos*. Es evidente que no resulta muy acorde con la democracia involucrar en procesos de redacción, control o aprobación de material legislativo que afecte a los votantes a personas que no han sido votadas, además de perpetrar esa excepcionalidad británica –y canadiense– de tener una segunda Cámara no electiva; más valdría apostar por un sistema de reforma que implicase mecanismos mucho más democráticos y participativos.

En favor de este tipo de Cámara, esto es, totalmente designada, cabría argumentar que se preservaría la superioridad democrática de la Cámara Baja, renunciando a tareas económicamente costosas como la celebración de unas elecciones y asegurando –supuestamente– algo importante: el acceso de personas válidas, no de políticos profesionales.

En tercer lugar, se abre la posibilidad de poner en marcha un modelo mixto donde convivan en los mismos ejercicios parlamentarios tanto *pares* de naturaleza electiva como *pares* designados. Este mestizaje implicaría que el porcentaje de *Lores* elegidos por los británicos fuera netamente superior al de miembros designados, apostando por dotar a los *Lores* electivos de 2/3 o más del total de la Cámara. El motivo de este desequilibrio podría argumentarse en la dirección de solucionar el déficit democrático que presenta la actual *Cámara de los Lores*, asegurando a su vez con la presencia de *pares* designados la prevalencia de ese valor añadido que pueden aportar personas con amplia experiencia y conocimiento profundo en muchas materias importantes para el devenir parlamentario.

De este modo, no se entraría en conflicto con la *democratic supremacy* de la que hace gala la *Cámara de los Comunes* y se optaría, en comparación con patrones radicalmente distintos del actual, por una nueva configuración de los *Lores* que sería, en términos relativos, más sencilla de poner en marcha. Con todo, esta doble composición de naturaleza dual entre *pares* designados y *pares* electivos podría dar lugar a numerosas fricciones en el seno interno de la *Upper House*, dado el innegable efecto indirecto de la propuesta: asentar dos clases de miembros con mismos poderes y derechos, a pesar de que una de ellas cuente con legitimidad democrática. Más allá de que la apuesta por miembros designados podría ser interpretada como contraria a los cimientos democráticos de la representatividad moderna, su presencia incitaría a algunos sectores a mostrar cierto grado de desconfianza sobre la legitimidad, poder y representatividad de la nueva *Cámara de los Lores* en la ciudadanía del Reino Unido.

La cuarta de las opciones se trata de optar por la abolición de la Cámara Baja, fraccionando el sistema Westminster y reduciéndolo a un sistema parlamentario de carácter unicameral. En términos procedimentales, Reino Unido no pasaría por ser ninguna excepción, puesto que existen otros sistemas políticos cuya naturaleza unicameral no les impide funcionar con solvencia, aunque es interesante destacar el hecho de que países con lazos muy estrechos con los británicos prescindan de una segunda Cámara, a pesar de la gran influencia que haya podido tener el Reino Unido en su historia reciente. Tal es el caso de miembros de la Commonwealth como Nueva Zelanda, por ejemplo, cuyo sistema es unicameral.

En un escenario de abolición de la segunda Cámara, además de los innegables beneficios económicos, la labor parlamentaria de control y revisión no tendría por qué extinguirse del todo, existiendo fórmulas comisionales que deberían ser robustecidas considerablemente. Partiendo de que la abolición de la *Upper House* abocaría esta función de control a que la *Cámara de los Comunes* se controlase a sí misma en términos de legislación, la propia destrucción de un sistema unicameral

–ya de por sí desequilibrado en favor de la Cámara Baja– terminaría por otorgarle plenos poderes, hecho que podría ser percibido como peligroso por la concentración de potencial y por la ausencia de un segundo órgano. Por último, el arraigo histórico que el modelo Westminster bicameral tiene, tanto en la historia del Reino Unido como en su cultura política, dificultaría suprimir un órgano que sobrepasa el carácter parlamentario e histórico: también tiene peso identitario para los británicos.

XI. Percepción ciudadana: reformismo o abolición

La percepción que tienen los ciudadanos del Reino Unido de su *Upper House* desde las reformas de 2015 resulta fundamental para entender tanto la idoneidad de estas como la efectividad en términos de representatividad democrática.

Ahondando en la tendencia de la opinión pública británica, según una encuesta realizada por BMG para la Electoral Reform Society –ERS– y publicada a finales de 2017, solo un 10% de los encuestados estaría a favor de dejar la estructura de *Cámara de los Lores* tal y como está en la actualidad. Por el contrario, el 63% se decantaría por una *Upper House* total o parcialmente elegida, mientras que un 27% sostiene que la mejor opción sería optar por abolir la Cámara Alta –paradójicamente, este porcentaje es casi el mismo que se obtiene en el caso de aquellos partidarios de una fórmula híbrida–.

Esta muestra, a su vez, presenta que las personas relativas a estratos socioeconómicos más bajos tienen muchas más probabilidades –un 34%– de mostrar preferencia sobre la extinción de la *Cámara de los Lores*, más todavía si se compara este dato con lo manifestado por estratos superiores, cuya simpatía por la abolición deambula en torno al 21%. Asimismo, la posibilidad de reformar la Cámara para convertirla en un órgano de naturaleza total o parcialmente elegida, de entre todos los sectores, donde más apoyos reunía es en aquellos de mayor nivel socioeconómico, con un total del 72% de esos encuestados a favor.

En términos de opinión pública, es llamativo que sean las personas que no pueden votar las que mayores cambios exigirían para la Cámara Alta: un 41% querría que se convirtiese en un órgano de carácter netamente electivo, mientras que más del 40% sería partidario de la abolición sin más. De este dato se discurre, de forma lógica, que aquellos que no pueden votar –esto es, jóvenes o extranjeros residentes poco tiempo– rechazan en más de un 80% el modelo que actualmente encarna la *Upper House*.

Partiendo desde lo específico hasta lo general, es cierto que este trabajo de sondeo también refleja un amplio descontento de los británicos con respecto de la representatividad efectiva que perciben de su sistema político en conjunto: un 30% cree que el parlamento de Westminster es capaz de representar y comprender de forma fáctica los intereses de sus ciudadanos, el 26% de los encuestados tiene una impresión neutra y un 44% se muestra en desacuerdo con la afirmación propuesta.

Más allá de la mayor o menor apatía que pueda despertar tanto en la opinión pública como en la agenda política el poner en marcha una revisión de la actual *Cámara de los Lores* –sobre todo en términos de agenda política, porque es cierto que su poco poder de influencia no constituye ni un obstáculo ni una molestia para ningún Gobierno–, cualquier reforma que buscara cambios contundentes pasaría por tratar de encontrar una manera de mejorar el rol y la legitimidad de una Cámara tan histórica como anclada en el pasado, favorecer su papel parlamentario como órgano de revisión, control y recogida de la opinión pública; lograr, de algún modo, que los británicos no vean en los *Lores* un residuo histórico, sino un valor añadido al sistema Westminster.

En síntesis, cualquier reforma de la *Cámara de los Lores* debería perseguir superar, entre otras cosas, la imagen que el propio George Orwell tenía de sus señorías en su obra *Why I write (1946)*:

The heirs of Nelson and Cromwell are not in the House of Lords. They are in the fields and the streets, in the factories and the armed forces, in the four-ale bar and the suburban back garden; and at present, they are still kept under by a generation of ghosts.

XII. Conclusiones

Atendiendo a la comparación de 36 Estados de Arend Lijphart (2012), el sistema Westminster está clasificado como moderadamente débil en el índice de bicameralismo, cuyas bases determinantes son, entre otros, los procesos de elección de los parlamentos o las diferencias en términos de poder constitucional. La *Cámara de los Lores* queda devaluada, además, frente a la *Cámara de los Comunes*: más allá de que mantenga un componente hereditario, no hay forma de que los británicos puedan elegir a sus representantes directamente. Por sus funciones endebles y su composición, es lógico que la identificación del grueso del electorado recaiga sobre los *Comunes*, bien porque su estructura orgánica responde a lo que las urnas resuelven, bien porque lleva a cabo, *de facto*, la práctica totalidad del ejercicio del poder legislativo, lo que sitúa a los *Lores* en un rol anecdótico y residual con el que solo un 10% de los británicos se muestra conforme.

En este sentido, cualquier ampliación de la esfera de poder de los *Lores* que persiguiera mejorar la apreciación de prestación de servicio público debería, necesariamente, incluir una reforma drástica sobre el origen del mandato de sus miembros, toda vez que resulta enormemente polémico revestir de influencia y poder en el devenir de la función pública a ciertas personas cuya única vía de acceso a un asiento en el Parlamento es, en realidad, su apellido. Así, las reformas acometidas no han paliado, en absoluto, el déficit democrático de los *Lores*.

La representación es un instrumento que permite la expresión de la voluntad del pueblo, de forma que la afinidad al ideal democrático sea acorde con la utilidad de dicha representación para la obtención de una vista de la opinión pública respaldada significativamente por los ciudadanos. Sin proceso electoral que permita a los británicos designar a sus representantes en la Cámara Alta, es imposible tanto la sistematización de las preferencias ciudadanas para con los *Lores* como el reflejo de estas en la *Upper House*, de forma que un grupo de cargos vitalicios –hereditarios o designados– no se somete al control de sus

ciudadanos ni obedece realmente al interés público, puesto que este se vincula, en términos de función pública, al sufragio.

No reformar una institución, cuyo funcionamiento y composición actuales solo satisface al 10% del electorado, erosiona la legitimidad de este órgano parlamentario en particular y del sistema Westminster en general. Así, optar por un cambio de entre las alternativas analizadas –y apoyadas por los electores– puede mejorar la percepción de representatividad democrática. En todo caso, abolir la *Cámara de los Lores* no sería una opción drástica si se atiende a lo que actualmente constituye.

Finalmente, la influencia e impacto que tiene actualmente la segunda Cámara del sistema británico, en términos políticos y parlamentarios, comporta una doble dimensión: genera una sensación de insatisfacción y rechazo en la mayoría del electorado, al ritmo que no supone obstáculo alguno para el Gobierno ni para los *Comunes*. De esto se dirime, además del descontento con su rol por parte de la opinión pública, una ventana abierta para Downing Street en términos de apatía, esto es; no resulta ventajoso reformar, en términos extensivos, una institución incapaz de obstaculizar la consecución los objetivos marcados por la agenda política. Asimismo, su débil esfera de influencia hace que las apariciones en los medios de comunicación, en comparación con otros actores del sistema político del Reino Unido, sean netamente inferiores, hecho que contribuye a afianzar la percepción de irrelevancia de la *Cámara de los Lores*.

XIII. Bibliografía

- Alzaga, Óscar, Ignacio Gutiérrez, Fernando Reviriego, María Salvador y Jorge Alguacil (2017): *Derecho Político Español según la Constitución de 1978. Tomo II: Derechos fundamentales y órganos del Estado*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.
- Ballinger, Chris (2014): *The House of Lords 1991-2011. A century of non-reform*, Oxford, Hart Publishing Ltd.

- Barry Brown, Hayward (1999). *The British study of politics in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, The British Academy.
- BMG (2017): *ERS/BMG Poll: Almost two thirds of the public now back an elected House of Lords*, London, BMG Research.
- Carroll, Alex (2013): *Constitutional and Administrative Law*, Harlow, Pearson Education Limited.
- Clarke Adams, John, Wilfred B. Kerr, Julian Park y Julius W. Pratt (1950): *Foreign Governments and their backgrounds*. New York: Harper and Brothers.
- Crick, Bernard (1957): *The Life Peerages Act*, London, XI Parliamentary Affairs.
- Crewe, Emma (2017): *Lords of Parliament. Manners, rituals and politics*, Manchester, Manchester University Press.
- Criddle, Byron, Sarah Childs y Philip Norton (2005): *The Future of Parliament: The Make-up of Parliament*, London, Palgrave Macmillan.
- Dangerfield, George (2019 [1ª ed. 1935]): *La extraña muerte de la Inglaterra liberal*, Madrid, Tecnos.
- Delgado Sotillos, Irene y Pilar Chávarri Sidera (2011): *Sistemas Políticos Contemporáneos: el sistema británico*, Madrid, UNED.
- Donoughe, Bernard y George Jones (1973): *Herbert Morrison: portrait of a politician*, London, Weidenfeld & Nicolson.
- Duverger, Maurice (1981): *Métodos de las Ciencias Sociales*, Barcelona, Ariel.
- Fraga Iribarne, Manuel (1961): *El Parlamento Británico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- García Cotarelo, Ramón (1987): *Teoría del Estado y sistemas políticos*, Madrid, UNED.
- Giddins, Philip (2005): *The Future of Parliament. Issues for a new century*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Hollis, Christopher (1973): *Parliament and its Sovereignty*, London, Hollis & Carter Ltd.

- Jones, Bill y Philip Norton (2010): *Politics UK*, Harlow, Pearson Education.
- Kellner, Peter (2014, 14 mayo). «Tony Benn's finest speech», *YouGov UK*. Recuperado de: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2014/03/14/tony-benns-finest-speech>.
- Kelly, Richard (2016): *House of Lords (Expulsion and Suspension) Act 2015*, London, House of Commons Library.
- Lijphart, Arend (1987) *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel.
- (2012): *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- Lord, Longford (1988). *The House of Lords*, London, Collins.
- Mackenzie, Kenneth R. (1968): *The English Parliament*, Middlesex, Penguin Books.
- Martínez Sospedra, Manuel y Ainhoa Uribe Otalora (2018): *Teoría del Estado y de las formas políticas: sistemas políticos comparados*, Madrid, Tecnos.
- Maurois, André (1960): *Eduardo VII y su Época*, Barcelona, Juventud.
- Morgan, Austen (1992): *Harold Wilson*, London, Pluto Press.
- Morgan, Janet P. (1975): *The House of Lords and the Labour Government 1964-1970*, Oxford, Clarendon Press.
- Norton, Philip (1999): *Adding value to the political system*, London, Royal Commission on the House of Lords.
- Norton, Philip (2015): *The Coalition Effect: 2010-2015. The Coalition and the Conservatives*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Norton, Philip (2017): *Reform the House of Lords*, Manchester, Manchester University Press.
- Orwell, George (2004): *Why I write*, London, Penguin Books.
- Shell, Donald (2007): *The House of Lords*, Manchester, Manchester University Press.
- Smith, Ernest Anthony (1992): *The House of Lords in British Politics & Society: 1815-1911*, Harlow, Longman House.
- Taucar, Christopher Edward (2014): *The British system of government and its historical development*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

Trivell, Laurent (1975): *Le bicameralisme. Insittutions comparées. Etude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil National et le Conseil des Etats*, Lausanne, Payot.