

LA INVESTIDURA DEL PRIMER MINISTRO BRITANICO

El tipo de gobierno existente en la Gran Bretaña es calificado unánimemente por la teoría y la Ciencia política como un gobierno de Gabinete parlamentario.

Hasta casi la primera guerra mundial esto debió de corresponder a la realidad constitucional. Pero desde entonces se ha trasladado de tal manera el centro del proceso político al primer ministro, que se puede hablar con mayor derecho de una forma de gobierno «primoministerial»: el primer ministro se ha convertido de hecho en el verdadero centro del Gobierno. Hace tiempo

N. del T.—KARL LOEWENSTEIN envió al Instituto de Estudios Políticos de Madrid este artículo comunicándome su deseo de que lo tradujera. Ha sido para mí un honor dar a conocer al público especializado español, con la colaboración de INÉS DE MELGAR, estas reflexiones sobre la realidad del proceso gubernamental inglés escritas por uno de sus especialistas europeos más notables.

Quizá influido por MAX WEBER, que tanto admiró y aprendió del régimen político inglés, LOEWENSTEIN empezó desde el principio de su actividad científica a publicar estudios sobre el Derecho constitucional inglés —para más detalle, vid. mi «Constitución y Política», págs. 486 y sigs., en la *Teoría de la Constitución*, de KARL LOEWENSTEIN, 1965—. Así en 1917 sobre el problema del federalismo inglés, en 1923 sobre las elecciones inglesas de 1922, y en 1923 y 24 dos extraordinarios trabajos sobre la sociología de la representación parlamentaria en Inglaterra en torno a la Reform Bill de 1832 y 1867; por último, en 1925, 1927 y 1932 publicaría trabajos sobre el gobierno de minoría en Inglaterra, el Imperio inglés y la vida constitucional inglesa. La concepción del proceso político constitucional que ha expuesto LOEWENSTEIN de forma única en su *Teoría de la Constitución* sólo ha sido posible a partir de un estudio profundo de la historia y del Derecho constitucional inglés, el pionero en la racionalización del poder político.

Estas páginas que hoy —como verdadera primicia— se presentan al lector español son el anuncio de una obra en dos tomos que sobre el Derecho público británico se publicará probablemente en octubre, en Alemania. Con seguridad será una obra tan monumental como su *Derecho y realidad constitucional de los Estados Unidos* que publicó en 1959, también en lengua alemana.

Con esta obra LOEWENSTEIN se inscribe en esa lista de honor formada por GNEIST y HATSCHHECK, continuando la obra de esos grandes profesores alemanes que hicieron conscientes a Europa y a los europeos del Derecho constitucional inglés y muchas veces descubrieron a los propios ingleses aspectos de su orden jurídico.—ALFRIDO GALLEGO ANABITARTE.

que no es ya, dentro del Gabinete, tan sólo *primus inter pares*; los miembros del Gabinete, nombrados y despedidos por la Corona a iniciativa suya, se han convertido más bien en sus ayudantes, absolutamente dependientes de él. Al primer ministro le concierne el tomar la decisión y decide la configuración de la política interior y exterior. Debido a la rigurosa disciplina de partido, la Cámara de los Comunes se ha convertido cada vez más en un simple órgano de ejecución de las decisiones del primer ministro. La decisión sobre la disolución del Parlamento, tan importante para la dinámica política, depende exclusivamente de él. Ya que desde hace casi cien años, el primer ministro obtiene su mandato gubernamental por la decisión del electorado en plebiscito sobre su persona, en las elecciones generales, su posición se ha aproximado en medida creciente a la de los Presidentes americanos no sólo material, sino también aparentemente.

Bajo estas circunstancias, el modo y forma como consigue el primer ministro su cargo (que en lo sucesivo será designado como su investidura) es de una importancia decisiva para el proceso político británico. Naturalmente, se comprende que un asunto de tal importancia sea tratado en todos los libros de texto de Derecho constitucional y todos los estudios de Ciencia política —en los primeros, Gran Bretaña es más pobre; en los últimos, mucho más rica que la mayoría de los otros Estados— con más o menos detalle. El siguiente intento de dedicar un estudio especial a un tema en apariencia generalmente conocido y hasta trillado necesita, pues, en cierto modo, una justificación.

En primer lugar, los autores más acreditados se ocuparon apenas de la tarea de explicar a sus lectores los fundamentos jurídicos y políticos de la investidura, tal vez suponiendo que éstos eran conocidos. Por otro lado, no se encuentra en ninguna parte un esfuerzo de enfrentarse con todos los datos empíricos del amplísimo material (1) —desde Robert Walpole (1721), que sirve de punto de partida natural, se han dado en Gran Bretaña más de sesenta casos de investidura de un primer ministro— por medio de un análisis sistemático de las categorías o tipos.

Finalmente, pero en forma alguna en último lugar, se llevó a cabo recientemente, por medio de la reforma de los Estatutos del partido conser-

(1) Fechas, hechos y circunstancias han sido reunidos íntegramente por W. IVOR JENNINGS: *Cabinet Government*, 3.^ª edición, Cambridge, 1959, cap. II: «The Choice of a Prime Minister», págs. 20-28. Ver también la lista de los Gabinetes, págs. 511-533. También se encuentra material correspondiente en JOHN F. MCINTOSH: *The British Cabinet*, Londres, 1962. De los libros de texto jurídicos, que para nuestro tema son perfectamente estériles, hacemos mención de: O. HOOD PHILLIPS: *Constitutional and Administrative Law*, 3.^ª edición, Londres, 1962, págs. 281 y sigs.; E. C. S. WADE y G. G. PHILLIPS: *Constitutional Law*, 6.^ª edición, Londres, 1960, págs. 77-78, 118-119, 186 y sigs.

vador en el nombramiento oficial del líder del Partido, un cambio que, dadas las circunstancias, no puede dejar de tener influencia en la investidura de primer ministro. Este nuevo rumbo no ha sido apreciado hasta la fecha debidamente en los estudios ingleses (2).

I. LA INVESTIDURA COMO FUNCIÓN DE LA PRERROGATIVA REAL

En primer lugar, hay que partir de la base de que el Reino Unido de la Gran Bretaña y el Norte de Irlanda tiene la forma de gobierno de una democracia parlamentaria, pero como forma de Estado es una Monarquía constitucional (3). De esto se deduce el hecho jurídico-constitucional —que, según la costumbre inglesa, se basa en la regla convencional y no en la norma jurídica— de que el nombramiento del nuevo primer ministro es una función de la Corona, que entra dentro del marco de las prerrogativas reales (*royal prerogative*) que aún le quedan; esto es, dentro de las llamadas políticas: representa su último y más significativo elemento. Según el Derecho constitucional vigente, es, pues, la elección que precede al verdadero y formal acto de la investidura del primer ministro un derecho exclusivo de la Corona, que debe ejercer materialmente el Soberano, y ningún otro en su lugar. De esto se deduce —y aquí coinciden plenamente el supuesto y la norma constitucional— que el Parlamento, lo que aquí significa únicamente la Cámara de los Comunes, no tenga ninguna influencia en el nombramiento, tal como está fijado constitucional y jurídicamente en los otros Estados parlamentarios, como la Tercera y Cuarta Repúblicas francesas o la República Federal Alemana, donde el Parlamento elige para su cargo al jefe del Gobierno directamente por medio de votación, o indirectamente de cualquier otra forma. La única aproximación a esta modalidad parlamentaria en Inglaterra es el que los Comunes rechacen por mayoría una moción de censura contra el Gobierno presentada por la oposición al comienzo de alguna de las sesiones con motivo

(2) El único tratamiento sistemático del tema, conocido por el autor de estas líneas tras haber finalizado este artículo, procede de *PRODROMOS DACTYCOGLOU*: «Die Königl. Prerogative zur Ernennung des Premier Ministers nach englischem Verfassungsrecht», *Der Staat*, tomo 4.º, 1965, págs. 84 y sigs. No tiene en cuenta en absoluto la última evolución.

(3) En la teoría del Estado alemana, la expresión «forma de Estado» (*Staatsform*) hace referencia a lo que en la teoría del Estado francesa y española se suele designar como «forma de Gobierno» (las tradicionales de monarquía, aristocracia y república). Esta diferencia terminológica ha sido apuntada por CARRO MARTÍNEZ en *Derecho Político*, 1962, pág. 195, y en mi «Constitución y Política», pág. 512, en la *Teoría de la Constitución*, 1965, de KARI. LOEWENSTEIN.

del debate sobre el discurso de la Corona, y confirmando así, en cierto modo, la legitimación del Gobierno.

Otra particularidad del orden constitucional inglés es la de que el cargo de primer ministro no existe jurídicamente. No ha sido nunca fundamentado de forma estatutaria o de otra forma normativa. Desde su origen en el siglo XVIII no ha sido nunca otra cosa que una creación de la práctica política. Robert Walpole (1721-1742) pasa por ser el primero de los primeros ministros del Reino Unido, que, como su inmediato sucesor, no quiso hacer uso alguno del título, ya que desde un principio se le achacaba la desagradable fama de sumisión al Monarca. El primer primer ministro verdadero que también llevó este título fué William Pitt (1783-1801). Frente a este desarrollo, tanto el cargo como la función del primer ministro han sido completamente ignorados por la legislación hasta los tiempos actuales (4).

A pesar de que recientemente ha sido mencionado legalmente repetidas veces el primer ministro, no se ha dado aún fundamento jurídico al cargo y función. Desde Walpole está unido a la titularidad de primer ministro el cargo de *First Lord of the Treasury*; por ambos cargos percibe el titular (desde 1965) el sueldo oficial de 14.000 libras, a cargo del *Consolidated Fund*, esto es, que no está sometido a la aprobación anual parlamentaria.

A la inexistencia jurídico-constitucional del cargo corresponde la falta de forma existente, tanto ahora como antes en el verdadero nombramiento o investidura hecho por el Monarca. La persona convocada por la Corona es llamada a audiencia, en cuya ocasión le es comunicado de palabra por el Monarca el nombramiento para el cargo de primer ministro. La aceptación está simbolizada en el acto de besar la mano del Monarca. No hay ni un documento sobre el nombramiento del cargo ni le es entregado ningún despacho oficial, excepto en su calidad de *First Lord of the Treasury*. De acuerdo con esto, tampoco tiene el cargo de primer ministro ningún sello, así como tampoco lleva unida una designación externa determinada (5).

II. LIMITACIONES DEL PODER DE ELECCIÓN REAL

El poder discrecional de la Corona en la elección del primer ministro ha dejado de ser ilimitado por convención constitucional (*constitutional convention*), elevada a la categoría de una norma constitucional válida. Antes de la gloriosa

(4) La primera mención estatutaria fué el *Chequers Estate Act* de 1917 (6 y 7, Geo. 5, c. 55).

(5) Su precedencia en los actos oficiales, después de los miembros de la familia real, del *lord Chancellor* y de los dos arzobispos, pasando antes de todos los otros Pares y miembros de los Comunes, está basada en el *Royal Warrant* de 2 de diciembre de 1905.

revolución de 1688, una de las líneas divisorias del desarrollo constitucional británico, podía el Soberano nombrar para un cargo ministerial a toda personalidad que fuese de su confianza; por regla general, con algunas excepciones, sus primeros ministros pertenecían a la alta nobleza. Desde entonces el primer ministro debe ser miembro del Parlamento —de la Cámara de los Comunes, o hasta hace poco, de la Cámara de los Lores—. A esto se introdujo, después de la reforma electoral de 1832, una nueva limitación de la prerrogativa real: el cargo de primer ministro no puede ser confiado a todos los miembros del Parlamento que sean del agrado de la Corona, sino sólo a una personalidad que esté en situación de formar un Gobierno del agrado de la mayoría, o, lo que es lo mismo, contar con una mayoría de partidarios en la Cámara de los Comunes (6).

El último intento de nombrar a un primer ministro según la completa discrecionalidad real fué hecho por Guillermo IV (1838), al nombrar al conservador Robert Peel en lugar del liberal lord Melbourne; fracasó en su intento, ya que la Cámara de los Comunes que surgió de las elecciones siguientes derribó a Peel, así que hubo que llamar de nuevo a Melbourne. Desde entonces subsiste la costumbre, según la convención constitucional, de que el elegido para primer ministro en virtud de su puesto dentro de su partido y su prestigio dentro del Parlamento debe ofrecer la garantía de una formación y dirección del Gobierno eficaces.

Esta condición previa había existido ya en el siglo XVIII, pero el Rey pudo anularla por medio de una amplia influencia en las elecciones, así como en los elegidos, o por la simple designación gubernamental de los miembros parlamentarios de la Cámara de los Comunes. A partir de 1832 se hizo depender ampliamente la composición de los partidos políticos en la Cámara de los Comunes del resultado de unas elecciones generales, siendo el derecho de voto ampliado progresivamente. Esto significó el que desde entonces, en forma progresiva y con carácter definitivo, únicamente debe ser nombrada para el cargo de primer ministro aquella personalidad que haya sido legitimada políticamente según el resultado de la elección.

Esta limitación, que suponía el resultado de las elecciones generales, a las posibilidades de elección de un primer ministro que tenía la Corona, fué, sin embargo, demorada temporalmente por circunstancias determinadas, e incluso neutralizada, en el transcurso del siglo XIX. La base del proceso político británico, constituida por esquemas de dos y sólo dos partidos alternándose entre sí, empezó a configurarse plenamente por vez primera después de las elecciones de 1868. El primer período del Gobierno de la Reina Victo-

(6) A la Cámara de los Lores no corresponde, en ningún caso, la competencia de formar Gobierno.

ría (1837-1901) coincidió justamente con un estudio de la política inglesa, en el cual, en virtud del constante resquebrajamiento de los partidos políticos, ninguna de las elecciones generales, muy frecuentes en esa época, pudieron producir una mayoría fuerte para un partido político determinado. En tanto que duró este pluralismo de partidos se aproximó la forma de gobierno inglesa a aquella de un Gobierno de Asamblea —la época del Gobierno parlamentario entre 1845 y 1868—, en la que el Parlamento soberano, en lugar del cuerpo de electores aún no totalmente articulado, disponía del destino del Gabinete y de su primer ministro (7).

En aquella época, por lo tanto, había surgido forzosamente una capacidad de influir en la elección del primer ministro por parte de la Reina Victoria y de su muy influyente Príncipe consorte Alberto, bastante mayor que la que hubo antes y después.

Una situación parecida del predominio del poder discrecional real surgió nuevamente en los años 60 y 90 del pasado siglo, cuando por la escisión del partido liberal a causa del *Home Rule* irlandés, hizo su aparición de nuevo una especie de constelación pluripartidista. Finalmente fué concedido de nuevo a la Corona, al menos teóricamente, en los años 20 de nuestro siglo, una participación en la investidura del primer ministro al ser sustituidos en la rotación de partidos los liberales por los laboristas.

Pero, prescindiendo de estas situaciones producidas por las correspondientes circunstancias políticas, prevalece desde hace más de un siglo la regla convencional de que es el electorado soberano el que decide en las elecciones generales sobre la persona del próximo primer ministro, al asignar a un partido determinado la mayoría de los escaños en la Cámara de los Comunes, con lo cual su jefe queda constituido como próximo primer ministro. La posibilidad de elección de la Corona, que existe de hecho jurídico-constitucionalmente, queda así muy limitada.

Otra regla convencional de más moderno origen excluyó a los miembros de la Cámara de los Lores - Pares— de ocupar el cargo de primer ministro. De los veinticuatro primeros ministros anteriores a 1922, por lo menos dieciséis habían pertenecido a la Cámara de los Lores, y también casi todos los primeros ministros de los Comunes estaban emparentados con la alta nobleza o eran afines a ella. Aun todavía, con la Reforma de 1832, que incluyó que en el derecho de sufragio a las clases burguesas, y las elecciones de 1867 y 1884, que democratizaron ampliamente el proceso electoral, encontramos seis Pares

(7) Ver KARL LOEWENSTEIN: «Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in England, nach der Grossen Reform: das Zeitalter der Parlaments souveränität 1832-1867», *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, tomo XIII (1925), páginas 404 y sigs.

como primeros ministros (Melbourne, Derby, Aberdeen, Beaconsfield —al menos en un segundo Gabinete—, Salisbury y Rosebery) (8).

El que un primer ministro de la Cámara de los Lores pudiera cumplir convenientemente sus funciones dependían a menudo de cómo se entendiera con su jefe de partido en los Comunes. Pero, como ya había supuesto el duque de Wellington, no era oportuno un primer ministro en la Cámara de los Lores, ya que con la democratización progresiva se convertía en un anacronismo. Esta tendencia quedó totalmente fijada después que la *House of Lords* perdió jurídico-constitucionalmente todo su poder político en el *Parliament Act* de 1911 (1 y 2, Geo. 5, capítulo 13).

Pero todavía había que esperar hasta 1922 para establecer definitivamente esta regla: cuando después de la renuncia del cargo por Andrew Bonard Law, a causa de una enfermedad, surgió la necesidad de un sucesor conservador, ofreció el Soberano (Jorge V) el cargo a Stanley Baldwin en lugar de a lord Curzon, a pesar de que este último era, con mucho, el más prominente líder de su partido, y el primero era casi desconocido. Los motivos no fueron sólo los defectos de carácter de lord Curzon, que le hacían parecer inadecuado para el cargo, sino decisivamente la circunstancia de que en un Estado totalmente democratizado la titularidad del primer ministro no podía ser desempeñada por un Par hereditario. Con esto quedó fijada esta convención que limitaba la prerrogativa real, de tal forma que recientemente (1963), el XIV duque de Home, al ser nombrado primer ministro tuvo que renunciar, en primer lugar, a su título de Par, según el nuevo *Peerage Act* de 1963 (Eliz, 2, c. 48), y ganar un escaño en la Cámara de los Comunes.

La investidura como primer ministro de un miembro de la Cámara de los Lores no es, pues, ahora posible, a no ser que se efectuase una reforma fundamental del carácter hereditario de la Cámara Alta.

III. EL PRIMER MINISTRO ELECTO COMO LÍDER DEL PARTIDO

Como se ha hecho notar anteriormente, no puede un miembro cualquiera de la Cámara de los Comunes ser nombrado primer ministro, sino que la elección de la Corona debe centrarse más bien en una personalidad política que debido a su posición en el marco de su partido ofrezca la garantía de poder constituir una mayoría en la Cámara de los Comunes que apoye al Gobierno. Por lo tanto, para este cargo está destinado *un*, o más bien, *el* líder del partido.

(8) Los lores John Russell y Palmerston ocuparon, durante su primer Ministerio, escaños en la Cámara de los Comunes.

Durante mucho tiempo no existió para la obtención del liderazgo del partido un proceso racionalizado; la jefatura del partido recaía, como un resultado de la dinámica política, en aquel político que, por medio de sus cualidades de líder dentro de su partido o ante la nación, se la hubiera merecido. Sólo recientemente los estatutos de los partidos han previsto para esta finalidad un mecanismo, configurado diferentemente en el partido conservador y en el laborista (9).

Entre los laboristas el jefe del partido es elegido por el *Parliamentary Labour Party*, al cual pertenecen todos los miembros laboristas de la Cámara de los Lores y de los Comunes. Si el partido está en la oposición, tiene que someterse anualmente a una reelección que, como muestra la práctica, no es en forma alguna una simple formalidad. Por lo general, aunque el líder del partido laborista está seguro de su reelección, debe, no obstante, contar siempre con la oposición. Al menos dos veces (Ramsey McDonald y George Lansbury) fué el líder del partido destituido antes de tiempo. Es elegido simultáneamente en los laboristas un líder suplente del partido, que en caso de retirarse el elegido tiene un cierto derecho político al cargo de primer ministro, si su partido debe ser nombrado para el Gobierno, o también si el actual titular tuviese que cesar como primer ministro (10).

Otra cosa sucede con los conservadores. Hasta hace poco (1965) era elegido el líder del partido conservador por una Asamblea del partido (*Party Meeting*) en la cual estaban autorizados a participar los miembros de ambas Cámaras, los candidatos (si éstos existían) para las próximas elecciones en la Cámara de los Comunes, y (desde 1937) también ciertos funcionarios del partido. El requisito de la ratificación anual no existe, y la designación de un suplente oficial para el cargo de líder del partido no estaba prescrita. Esta múltiple e incoherente Asamblea del partido ratificaba, según muestra la experiencia, tan sólo por medio de la aclamación, la designación del candidato, que antes había sido hecha por el gremio interno de los dignatarios del partido más importante. Tampoco entre los conservadores es el liderazgo del partido un lecho de rosas. En este siglo han sido destituidos por sus descontentos seguidores dos líderes del partido conservador (Arthur Balfour, 1911, y Austen Chamberlain, 1922), y otros dos (Neville Chamberlain, 1940, y sir Alec Douglas-Home, 1965) tuvieron que abandonar su puesto bajo la presión de su partido (11).

(9) Se excluye aquí una consideración del partido liberal ya que en la actual situación es imposible un primer ministro liberal.

(10) Vid. infra.

(11) Chamberlain perdió el primer Ministerio a causa de su política al comienzo de la segunda guerra mundial, pero fué dejado en la jefatura nominal del partido, hasta

IV. TIPOS DE PROCEDIMIENTOS DE INVESTIDURA

El extenso material referente a un cambio de primer ministro de que disponemos, permite fijar ciertos tipos o categorías fundamentales del procedimiento de investidura, pudiéndose distinguir entre situaciones normales y no-normales.

A) *Procedimiento normal de investidura*

1. El partido que se encuentra en el Poder gana las elecciones generales. Su hasta entonces primer ministro permanece en el cargo, sin que sea necesario un acto formal de ratificación por parte del Monarca (12) o de la Cámara de los Comunes.

2. El partido de la oposición obtiene la mayoría en las elecciones generales. La Corona está obligada, según las reglas convencionales, a nombrar como primer ministro a su líder oficial (13).

3. Un cambio de Gobierno debido a una derrota en los Comunes es hoy en día casi imposible, dada la estricta disciplina del partido (14). Las derrotas en una votación no considerada por el Gobierno como vital, son aceptadas por él sin que provoquen su dimisión. Por otra parte, si se produjera una votación adversa en la Cámara de los Comunes, en una cuestión considerada por el Gobierno como vital, obligaría a la Corona a disolver el Parlamento, cosa que según la convención no le puede ser negada.

4. Si, independientemente de las elecciones generales se produce una vacante en el cargo de primer ministro, por muerte o dimisión del titular, es—o era al menos hasta 1965— la situación diferente según se trate de un primer ministro perteneciente al partido laborista o al partido conservador. En el primer caso la Corona está obligada a nombrar para el cargo al líder oficial suplente del partido, o en todo caso a aquella personalidad que el *Parliamentary Labour Party* haya elevado al liderazgo del partido, tras haberse

su inmediata muerte (1941), por la cortesía de Churchill, su sucesor. Sir Alec Douglas-Home tuvo que abandonar su cargo, por motivos internos del partido, mientras estaba en la oposición.

(12) Esta interpretación le fué ratificada amablemente al autor por el *Private Secretary* de Su Majestad la Reina Isabel II.

(13) Dado que el jefe de la oposición recibe desde el *Ministers of the Crown Act* de 1937 (1 Edw. 8, y Geo. 6, c. 38) un sueldo oficial, es registrada su identidad oficialmente por el Speaker.

(14) El último cambio de este tipo tuvo lugar en 1895, después de una derrota del Gabinete Rosebery.

producido la vacante en el cargo de primer ministro, siendo lo normal en este caso que el nombramiento recaiga en el hasta entonces suplente. A la Corona no le queda, pues, ningún ámbito de discrecionalidad.

La situación es muy diferente cuando el primer ministro era conservador, ya que no existe en este partido ningún suplente oficial del líder (15).

Ya que en este caso la sucesión está totalmente abierta, tiene la Corona un considerable poder discrecional en la designación del nuevo titular del cargo. De hecho, es esta situación la que representa en la época moderna la esencia del ejercicio de la prerrogativa real.

B) *Procedimiento de la investidura cuando no funciona el sistema de rotación de partidos*

Cuando en las elecciones generales no ha alcanzado ningún partido la mayoría absoluta frente a los otros, se dan los siguientes modelos de investidura:

1. Dos partidos que constituyen conjuntamente esta mayoría, forman un Gobierno de coalición, en el cual los representantes de ambos partidos ocupan puestos gubernamentales. En este caso, se habría dado un poder discrecional a la Corona en la designación del primer ministro, pero está prácticamente limitado por la constelación de partidos resultante de las elecciones generales. Ya que tal caso no se ha dado desde el comienzo de este siglo se puede dejar de lado este modelo.

2. El líder del partido de la oposición, o si hay varios partidos en la oposición el líder de uno de esos partidos, es encargado por el Soberano de la formación de un Gabinete minoritario. En este caso cae preferentemente la investidura en el líder de aquel partido de la oposición que haya alcanzado en las elecciones generales la mayor cifra de mandatos; pero esto no es un supuesto indispensable. Un ejemplo de la primera situación fué el segundo Gabinete McDonald (1929-1931), de la segunda, el primer Gabinete McDonald (1923-1924). Tanto en estos Gobiernos de coalición, como en los Gobiernos minoritarios, no funciona el mecanismo bipartidista normal. Con esto recupera la Corona una parte esencial de su poder discrecional en la elección del primer ministro, que había perdido totalmente en el normal funcionamiento bipartidista.

3. Si se da, independientemente del resultado de las elecciones generales, la necesidad de formar un Gobierno de todos los partidos, como fué el caso en la

(15) La reforma de 1965 no ha cambiado tampoco nada sobre esto.

primera (1914) y en la segunda (1940) guerras mundiales, tiene que someterse el Soberano, en el nombramiento del primer ministro, a las coaliciones de partidos realizados con o sin su intervención. Por otra parte, le correspondió al Rey una iniciativa más amplia que la que normalmente le está atribuida, en la formación del llamado Gobierno nacional, en tiempo de paz, y que tan sólo ha ocurrido recientemente una vez (1931).

4. En los casos en los que un primer ministro conservador, durante el mandato de su cargo, se retire de éste por motivos personales (enfermedad, vejez, muerte), obtiene la Corona una libertad de decisión mayor que sobrepasa ampliamente todos los modelos perfilados hasta la fecha, y esto justamente porque en el partido conservador no existe ningún sustituto oficial como sucesor de un primer ministro dimitido. En los conservadores, la particularidad de la situación está en que en el pasado siempre —con una sola excepción— el primer ministro nombrado por el Soberano debe ser nombrado *posteriormente* como líder del partido. No existe un sustituto oficial para el primer ministro o para el líder del partido. Tales situaciones se han dado por lo menos seis veces desde 1922: el relevo de Bonar Law por Stanley Baldwin (1923), de Baldwin por Neville Chamberlain (1937), de Chamberlain por Winston Churchill (1940), de Churchill por Anthony Eden (1955), de Eden por Harold MacMillan (1957), de MacMillan por lord Home (1963). La relativa frecuencia de esta situación se explica —aparte de la circunstancia de que no exista ningún candidato oficial del partido que tenga un derecho legítimo a la sucesión—, primero, porque los conservadores de los cuarenta y dos años transcurridos entre 1922 y 1964, treinta y dos estuvieron en el Poder, mientras que el partido laborista sólo estuvo nueve (16); y, en segundo lugar, porque todos los primeros ministros conservadores tenían alrededor de los sesenta años cuando dimitieron, con excepción de Eden que estaba a punto de cumplirlos.

Pero en absoluto pudo el Monarca, en todos los cambios anteriormente citados del cargo de primer ministro, hacer valer su competencia jurídico-constitucional a elegir libremente al sucesor. Repetidas veces, en la sucesión de Baldwin (Chamberlain), en la de Chamberlain (Churchill) y en la de Churchill (Eden), le era impuesta a la Corona obligatoriamente la designación del sucesor, por las circunstancias políticas. Pero quedan al menos dos situaciones en los últimos tiempos: MacMillan (1957) y lord Home (1963), en las cuales correspondió a la Corona un considerable poder discrecional.

(16) La época del llamado Gobierno nacional, desde 1931 hasta 1940, está incluida en esto, ya que estos Gobiernos fueron de hecho conservadores y en ellos los laboristas y los nacional-liberales solamente formaban una parte insignificante.

La tarea de este estudio sería, pues, aplicar los referidos modelos de investidura bosquejados, a todo el material empírico existente. Pero desbordaría con mucho el límite de este trabajo. Por ello se tratará tan sólo de algunos aspectos escogidos del procedimiento de investidura.

V. OBSERVACIONES SOBRE LA PRÁCTICA DE LOS MODELOS DE INVESTIDURA

1. *La decisión plebiscitaria sobre la investidura*

La importancia de la gran reforma de 1832 residía menos en la ampliación del derecho de sufragio, permitiendo la entrada a las clases burguesas, que en un método racional en la distribución de escaños. Fué seguida, como ya hemos mencionado, de un largo período de un pluralismo de partidos, elevado temporalmente hasta un verdadero resquebrajamiento de estos grupos políticos. Por primera vez después de las elecciones de 1868 empezó a funcionar ese mecanismo de rotación entre los dos partidos liberal y conservador, que desde entonces ha constituido el fundamento esencial del proceso político británico. También posteriormente fué interrumpido repetidas veces el ritmo de cambio, en primer lugar cuando hubo desavenencias con los liberales sobre el *Home Rule* irlandés, y más tarde en los años veinte de nuestro siglo, cuando los laboristas sustituyeron a los liberales en el sistema de rotación. Pero, en suma, se puede hacer constar que, a pesar de interrupciones momentáneas fué el electorado, con ocasión de las elecciones generales, el que, al otorgar a un partido determinado la mayoría en la Cámara de los Comunes, designaba indirectamente a su líder oficial como primer ministro. Desde hace un siglo ha sido, pues, el electorado y no la Corona, quien ha decidido sobre el titular del cargo de primer ministro.

A esto está íntimamente relacionado el hecho de que el elector británico cuando rellena su papeleta de voto en la urna electoral, elige menos a un partido determinado con sus programas e ideologías, que a su líder, que para él simboliza y concreta programas e ideologías. También, como en muchos otros países —hasta aquellos en que el jefe del Gobierno es elegido por el Parlamento—, las elecciones inglesas, con el sufragio universal secreto e igual, han tomado un carácter plebiscitario personal, en el cual el elector se decide por uno de los dos políticos cuya imagen ha sido hecha pública y es bien conocida, por la publicidad de los dos grandes partidos. Es, por lo tanto, el electorado en la elección, el que decide de una manera inequívoca, aunque indirecta, sobre la persona del primer ministro. Si el partido que se encuentra

en el Poder es reelegido por mayoría, permanece en el Poder, como es natural, su primer ministro. Pero si recae la decisión de los electores en el partido de la oposición, el Monarca confiará el cargo de primer ministro a su líder legítimo.

En todos estos casos --constituyen desde el comienzo de este siglo la mayoría preponderante y hallaron su confirmación en las elecciones de 1964 y 1966--, la posición jurídica de la Corona en la investidura se ha ido convirtiendo en un puro acto automático.

El líder del partido derrotado dimite como primer ministro, el del partido victorioso recibe la investidura. No hay lugar, en absoluto, para una decisión independiente del Monarca, y el cambio de Gobierno se convierte en una mera formalidad en la que el hasta entonces primer ministro, despedido por el Soberano, deja, en cierto modo, las puertas abiertas a su sucesor en Buckingham Palace.

Este modelo fundamental de investidura se ha generalizado en la práctica británica y seguirá existiendo en tanto que prevalezca la dinámica bipartidista, Sirve a los británicos como solución más práctica y más sencilla, porque garantiza un Gobierno estable, y durante el próximo período legislativo crea, de una vez para siempre, claras condiciones de responsabilidad.

2. *El papel de la Corona en los Gabinetes de coalición*

En los Gabinetes de todos los partidos o de coalición, constituídos durante la primera (1916) y la segunda (1940) guerras mundiales, el papel del Monarca —Jorge V en la primera guerra mundial y Jorge VI en la segunda— estuvo reducido a nombrar al primer ministro que las jerarquías de los partidos de coalición considerasen apropiado para la marcha de la guerra —en el primer caso esto sucedió no sin intrigas y dificultades—, sin poder hacer valer para esto un derecho personal de elección. Aún donde el Monarca pudo tener una preferencia personal, la subordinó sin más a la designación hecha por el acuerdo de los partidos. El primer ministro de un Gobierno de coalición era presentado, pues, al Soberano por las directivas de los partidos.

En cierto modo era otra la situación cuando en agosto de 1931, como consecuencia de una situación económica crítica, se constituyó, bajo MacDonald, el llamado Gobierno nacional, una coalición entre los conservadores, los nacional-liberales, y un puñado de diputados laboristas que habían permanecido fieles a su hasta entonces líder. Aquí fué más significativo el papel del Monarca (Jorge V) que en ninguno de los procedimientos de investidura desde la muerte de la Reina Victoria. La actitud del Monarca ha sido criticada entonces

y aún hoy día: ya que el partido laborista bajo MacDonald, que se hallaba en el Poder como Gobierno minoritario, no estaba dispuesto, o no estaba en situación de dominar las dificultades económicas, tendría que haber sido nombrado Baldwin líder de los conservadores, después de la dimisión de MacDonald, para formar con los liberales una coalición mayoritaria. Por eso le fué reprochado al Rey el haber formado, con su influencia sobre MacDonald, un nuevo Gabinete con la ayuda de los conservadores, lo cual estaba fuera del marco de la competencia que incumbía a la Corona en la investidura. Pero todo el material presentado actualmente en las memorias y biografías de los participantes sirve para desvirtuar este reproche. La propuesta de un Gobierno nacional bajo MacDonald no salió del Monarca, sino del líder liberal Herbert Samuel; en resumidas cuentas, el Rey siguió únicamente, como era su deber, el consejo de su primer ministro responsable. Y aquí también radica el Gobierno nacional, basado en el convenio de los partidos, si bien es cierto que el Monarca hizo más que en otros casos para que esto se produjera.

Lo que verdaderamente le podría ser imputado, sería el haber concedido el mandato de formar un Gobierno a MacDonald, como individuo y no en su calidad de líder oficial del partido laborista, ya que estaba completamente claro para él y para todos los participantes que el partido obrero no entraría en esa coalición nacional, sino que, por el contrario, pasarían a formar una fuerte oposición. Se puede también añadir en favor de la Corona el que seguía la convención constitucional, que ordena otorgar la investidura a un político que estuviese en situación de formar un Gobierno mayoritario, lo que sí era bien cierto en el caso de MacDonald. A pesar de todo, esa crítica encierra un meollo verdadero, tan sólo descubierto recientemente: la investidura para el cargo de primer ministro debía ser otorgada a una personalidad que la aceptase en su calidad de líder reconocido del partido, y no únicamente porque el Monarca confiara en él, bien consciente de que su partido no le seguiría fielmente. No se trata, por lo tanto, de que el Soberano pueda instaurar como primer ministro a un miembro cualquiera del Parlamento, del cual suponga que pueda constituir una mayoría; más bien debe mantenerse la identidad del primer ministro y del líder activo del partido, lo que posiblemente no puede dejar de tener alguna importancia para el futuro.

El que el electorado, en las elecciones que siguieron inmediatamente en octubre de 1931, otorgase al Gobierno nacional —esto es a los conservadores— la más grande mayoría de la historia del Parlamento británico, no tiene nada que ver con la verdadera cuestión jurídico-constitucional aquí planteada.

3. *El papel de la Corona en la sucesión de un primer ministro conservador dimitido*

Si un primer ministro del partido laborista dimite del cargo por motivos personales, mientras su partido está en el Poder tiene, como ya fué indicado anteriormente, derecho legítimo a la sucesión del cargo de primer ministro el representante del líder del partido laborista elegido anteriormente. Otra cosa sucede con los conservadores, que según los estatutos de su partido no tienen ningún vicepresidente. En tales casos, como ya hemos mostrado, la competencia de investidura de la Corona para el cargo de primer ministro ha adquirido una importancia especial en la historia contemporánea, en no pocos casos.

El que después de la dimisión de Bonar Law (1923) recayera la elección en Stanley Baldwin y no en lord Curzon, ya que éste no era tenido en cuenta por ser Par, ha sido ya mencionado. En la sucesión de Neville Chamberlain, después de la dimisión de Baldwin (1937), no tuvo el Monarca ninguna opción, puesto que Chamberlain ya era desde 1931 el ayudante principal de Baldwin y desde 1935 era de hecho, aunque no formalmente, un primer ministro suplente. Tal cargo es en sí totalmente desconocido para el Derecho público británico, pero en el caso de Chamberlain fué prácticamente admitido por los conservadores.

También durante la segunda guerra mundial Attlee fué nombrado oficialmente por Churchill como primer ministro suplente. Attlee, por su parte, confió esta función, después de su entrada en el Gobierno (1945), a Herbert Morrison. La práctica del nombramiento de un primer ministro suplente pareció, pues, generalizarse, hasta que la Corona (Jorge VI), en los años cincuenta, manifestó su disgusto a causa de esto, porque de este modo se sentía limitada en su derecho de elección. Por lo demás, puede parecer dudoso que un primer ministro suplente *de facto* tenga también realmente un derecho legítimo a ocupar el cargo, pudiéndose pensar más bien que este arreglo se trata sencillamente de una medida de organización interna del Gabinete, que en absoluto obliga a la Corona.

En cualquier caso, Neville Chamberlain era ya realmente, por su preeminencia en el partido, el sucesor aceptado de Baldwin.

Tampoco en el paso de éste a Churchill (1940) tuvo el Monarca ninguna otra solución, aunque se supone que habría preferido personalmente al hábil lord Halifax antes que al intratable Churchill, pero a Halifax se lo prohibía su calidad de Par. Es cierto que sin la situación crítica de la guerra, Churchill jamás hubiera sido primer ministro. Tampoco en el paso de Churchill, dimi-

tido por razones de edad, a Anthony Eden (1955), tuvo la Soberana (la Reina Isabel II) ninguna otra opción. Eden había sido designado ya por Churchill, durante la guerra, como su sucesor eventual, y desde entonces se le consideró como el legítimo pretendiente a la sucesión de Churchill; nadie le igualaba en importancia en el partido conservador.

Las cosas cambiaron después de la dimisión de Eden (1957) y de la de MacMillan (1963). En el primer caso, R. A. Butler, secretario del Tesoro en el Gabinete de Eden, tenía, por su prestigio en el partido, un justo derecho a la sucesión; pero no obtuvo la investidura. El Monarca —la Reina Isabel II— se decidió por Harold MacMillan, que no era, en forma alguna, una figura preeminente en los círculos del partido, y esto en virtud de un informal sondeo en la opinión del partido, llevado a cabo por las jerarquías conservadoras. La Reina se aconsejó oficialmente por los ancianos estadistas Churchill y lord Salisbury, que le confirmaron la conveniencia del nombramiento de MacMillan. Esta manipulación del derecho de investidura fué justificada posteriormente por el éxito del liderazgo político de MacMillan —su partido ganó las elecciones de 1959, una tercera victoria electoral sin precedentes en un partido que se encontraba en el Poder—, pero quedó entre los participantes y entre el público un cierto malestar, de que la decisión no controlable del gremio interno del partido había colocado a la Corona ante un *fait accompli*, y con esto había reducido ilícitamente la competencia de investidura que le correspondía en sí.

El juego de 1957 encontró su repetición con motivo de la dimisión —oficialmente por motivos de salud— de Harold MacMillan, en octubre de 1963. Los sucesos están todavía en el recuerdo y, por lo tanto, únicamente necesitan ser revisados de forma sumaria. De nuevo fué organizada, por iniciativa de MacMillan, una consulta interna del partido, para poder presentar a la Corona al presunto sucesor como una decisión de todo el partido. Pero, a pesar de la aparente aplicación de los métodos de la democracia interna de los partidos, como se puede deducir autorizadamente por las informaciones de entonces, desde un principio se trató de un procedimiento tramado de antemano, hábilmente dirigido por el dimitido primer ministro, según el cual MacMillan dejaba como sucesor a su protegido lord Home. Confrontada con lo que podía parecerle una decisión del partido, así como el consejo autorizado del primer ministro saliente, la Reina no tenía, evidentemente, otra elección —aunque otros políticos del partido igual o más apropiados hubieran estado disponibles, entre ellos el por segunda vez postergado R. A. Butler—, y otorgó la investidura a lord Home con una aceleración sorprendente del procedimiento. Por otra parte, ésta no fué aceptada inmediatamente, ya que no era seguro que

el nombrado para el cargo estuviese realmente en situación de formar un Gabinete. La Corona había perdido, pues, una vez más, su propia libertad de decisión. El nuevo primer ministro se despojó de su calidad de Par, renunciando por medio del nuevo *Peerage Act de 1963* (Eliz. 2, c. 48), y ganó, como sir Alec Douglas-Home, el necesario escaño en la Cámara Baja, en un seguro distrito electoral conservador en Escocia.

4. *La reforma del procedimiento para la designación del líder del partido conservador*

Los extraños procedimientos dados a conocer paulatina y fragmentariamente, llevados a cabo con motivo de la investidura de sir Alec Douglas-Home como sucesor de Harold MacMillan, promovieron el descontento en los círculos del partido conservador, y el malestar en la opinión pública. Cuando el nuevo hombre perdió frente a los laboristas las elecciones de 1964 —es justo hacer notar aquí que no fué exclusivamente culpa suya—, y los conservadores se colocaron en la oposición, aumentó el malestar existente ante la necesidad de una reforma de las reglas del procedimiento para el nombramiento del líder del partido conservador, que si los conservadores ganaban otra vez las elecciones generales, se convertiría automáticamente en el primer ministro. Por iniciativa del propio sir Alec Douglas-Home, una Comisión de personalidades del partido formada por él presentó unas propuestas que entonces (febrero de 1965) fueron aceptadas oficialmente por el partido.

En lugar de la tradicional convención del partido, que según las circunstancias hasta entonces sólo había tenido que ratificar la designación acordada por los jefes del partido cuando hay una vacante, se lleva a cabo ahora una verdadera elección del líder del partido por la fracción conservadora de la Cámara de los Comunes. Con esto se aprobó el mismo método por medio del cual elegían los laboristas a su líder. En total están previstas tres vueltas. En primer lugar es elegido el que obtiene una mayoría absoluta, que además debe suponer el 15 por 100 más de votos que haya obtenido el inmediato competidor. En la segunda vuelta pueden ser incorporadas nuevas solicitudes. Es elegido el que obtiene la mayoría absoluta; así, pues, no necesita el requisito adicional de una mayoría del 15 por 100 sobre el siguiente aspirante. Si este escrutinio tampoco ha conseguido resultado, tiene lugar el tercero y definitivo, en el cual únicamente toman parte los tres aspirantes que en la segunda vuelta hayan alcanzado el mayor número de votos. Además, en cada votación

se deberá señalar una primera y segunda preferencia, que sería sumada, respectivamente, a cada candidato. En este procedimiento se tiene, pues, cuidado de que el elegido tenga de hecho tras de sí el consenso masivo del partido, y, por consiguiente, ofrezca garantía para la unidad del partido. El que resulta finalmente elegido es en verdad únicamente un «candidato», ya que la decisión final está reservada a la convención del partido. Pero se puede suponer, con razón, que ésta lo único que hará será ratificar la elección por la fracción del partido en la Cámara de los Comunes.

Algunos meses más tarde (22 de julio de 1965) renunció sir Alec Douglas-Home a la presidencia del partido, de manera sorprendente aunque no inesperada. Inmediatamente entró en acción la nueva maquinaria electiva. En la primera vuelta (27 de julio de 1965) obtuvo Edward Heath —un político profesional que desde hacía más de diez años pertenecía al gremio directivo del partido— 150 votos contra 133 para Reginald Maulding y 15 para Enoch Powell, un candidato que corría por su cuenta y sin ninguna posibilidad. Ya que esto no era suficiente según las disposiciones, tuvo lugar una segunda vuelta (28 de julio de 1965), en la cual resultó elegido Heath por unanimidad, ya que sus competidores habían retirado sus candidaturas. Como líder de la oposición con un sueldo oficial, emprendió, a la cabeza del partido conservador, la campaña electoral (31 de marzo de 1966) contra Harold Wilson y el partido laborista, siendo derrotado dada la popularidad de Wilson. Se puede suponer, pues, que Edward Heath, en el caso de que los conservadores hubieran ganado las próximas elecciones generales, sería nombrado automáticamente por la Corona como primer ministro, en el supuesto de que siga ocupando la posición de líder del partido conservador en ese futuro bastante lejano, dada la gran mayoría del segundo Gabinete de Wilson.

El nuevo procedimiento para la elección se diferencia de la regulación existente entre los laboristas en dos importantes puntos: En primer lugar el líder del partido conservador no debe, si su partido está en la oposición, someterse a las nuevas elecciones anuales. Por otra parte, ahora como antes no hay entre los conservadores ningún sustituto oficial del líder del partido; es cierto que Heath, por su parte, había nombrado para su *shadow Cabinet* un sustituto, Reginald Maulding; esta medida interna del partido no debía ser obligatoria para la corona en una eventual investidura. Pero no cabe duda de que la elección formal del líder del partido conservador, implantada desde entonces, debía tener un efecto duradero sobre el derecho de elección concedido a la Corona en la designación de un primer ministro conservador, y ciertamente en el sentido de que, contrariamente a la regulación existente

hasta ese momento, su poder discrecional ha quedado esencialmente reducido. Hay que tener en cuenta sobre esto que, hasta la fecha, cuando un primer ministro conservador abandona el cargo, el puesto de líder del partido queda también vacante, ya que entre las dos funciones existe una unión personal. La práctica, hasta el momento, ha tendido a que la Corona nombre por lo pronto al primer ministro y que éste después, como simple formalidad, sea nombrado por la convención del partido, como líder (17).

A partir de ahora la Corona está obligada a confiar el cargo de primer ministro al líder oficial conservador si su partido gana por mayoría en las elecciones generales y, por consiguiente, ha perdido completamente su poder discrecional en el proceso de la investidura.

Esto sucede de igual forma —una prueba práctica no es posible por el momento— en el caso de que un primer ministro conservador dimita durante el ejercicio de su cargo, caso éste el más típico del poder discrecional de la prerrogativa real: la Corona estaría mal aconsejada si nombrase primer ministro a una persona antes que la elección del partido en el plazo de un máximo de dos días hubiese elegido al líder oficial. El resultado del nuevo procedimiento es, pues, otra *capitis diminutio* de la Corona, que desde ahora debe doblegarse siempre a las decisiones del partido, lo que antes la mayoría de las veces sólo sucedía *de facto*. La diferencia frente a la práctica hasta el momento consiste en que antes, «un círculo mágico» de jerarquías del partido —como era llamado en tono de burla— otorgase, por así decirlo, su candidato a la Corona que, como muestra la experiencia en el caso de Baldwin o de sir Alec Douglas Home, no era siempre el más apropiado. Pero desde ahora es la fracción de la Cámara de los Comunes, estrechamente unida a la vida política, la que elige, finalmente, a sus candidatos en un procedimiento democrático, por lo cual, en vista de la mayoría esencial que hay que alcanzar en las elecciones, esto ofrece la garantía de que el elegido tiene también realmente tras de sí todo el peso del consenso del partido. El sello oficial del partido sobre su líder es obligatorio para la Corona, y esto no será posible pasarlo por alto. Con esto, el último resto de las prerrogativas políticas de la Corona, que aún le quedaban hasta el momento, ha desaparecido completamente, como ya había ocurrido en la decisión sobre la disolución del Parlamento, en la cual el Soberano debe someterse al parecer del primer ministro.

(17) La reforma no está contenida, por lo tanto, en los propios estatutos del partido, la *Union of Conservative and Unionist Associations*, sino en el llamado 1922-Committee, o sea la unión amorfa de Backbenchers, existente desde 1922, que era prácticamente idéntica a la fracción conservadora de la Cámara de los Comunes.

Ya que el valor de la Monarquía inglesa estriba en su total neutralismo político, solamente puede ganar prestigio con esta «constitucionalización» de sus últimos derechos de prerrogativa. Pero al mismo tiempo —y en esto puede estar *à la longue* la importancia exacta de la reforma—, se ha cerrado la última laguna en el proceso político democrático de la Gran Bretaña, por así decirlo, la última hoja de tilo ha sido eliminada de su democrático tallo.

VI. LA TÉCNICA USUAL DE LA CONSULTA Y EL CONSEJO, EN LA INVESTIDURA

Para terminar, son oportunos algunos argumentos sobre las técnicas de la consulta y el consejo de las cuales debe servirse tradicionalmente la Corona en su decisión sobre la investidura.

Con ello se hará una modesta aportación al tema —hoy en día tan de moda y probablemente supervalorado— de la técnica del proceso de decisión —*policy decision*—. Según el positivo, aunque no escrito, Derecho constitucional, el nombramiento de un primer ministro es única y simplemente asunto del Monarca. No puede ni compartir su función con otros órganos ni delegarla en otros factores. No se puede protestar jurídicamente, y en la práctica es fácilmente imaginable el que en el caso de una vacante en el cargo de primer ministro, el Soberano tome la iniciativa para que sea ocupada y que durante todo el procedimiento de la investidura no se sirva de la ayuda de un tercero (18).

Aunque la última responsabilidad de la investidura recae en el Soberano, está unida usualmente por consideraciones prácticas a ciertos elementos colectivos. Se debe suponer que el Soberano, con la base de los conocimientos personales obtenidos, está completamente al tanto de quién debe ser tenido en consideración entre los políticos dirigentes para el cargo de primer ministro. No obstante, no tomaría por sí solo, en el marco de su secreto Gabinete, una decisión tan importante para el proceso político de la nación. Más bien se informará —como ha sucedido en la mayoría de los casos— de otros factores relacionados con los candidatos —esto se debe describir con la expresión general de consulta (*consultation*)—, o debe recibir consejo (*advice*) de per-

(18) La única excepción ha sido Andrew Bonar Law, que en 1922, antes de su investidura, había insistido en ser nombrado formalmente líder del partido. El que a Neville Chamberlain (1940), se le dejase en su puesto de líder del partido —murió poco después (1941)— no significaba nada frente a la influencia de Churchill.

sonas competentes. Los dos ámbitos de acción de la consulta y del pedir consejo, no se pueden separar totalmente en la práctica. La consulta emprendida con fines informativos puede conducir con frecuencia a un consejo por parte del o de los interrogados, aunque también se puede imaginar que la consulta no desemboque en un consejo. Naturalmente, no se pueden emprender aquí unas investigaciones sistemáticas del asunto, ya que a causa de la discreción de los participantes, falta material fidedigno. Pero a pesar de todo han sido conocidos posteriormente muchos detalles a través de memorias y biografías.

El círculo de las personas que son tenidas en cuenta para tal consulta o consejo está limitado, naturalmente, a aquellas que poseen un *status* oficial o semioficial. El que el Soberano tenga confianza en cualquier amigo o amiga privados, lo cual humanamente no puede estar excluido, no debe ser tenido en cuenta; la situación aquí no tiene nada que ver con el *milieu* de una Corte real de tipo absolutista. Debemos tener en cuenta fundamentalmente: al primer ministro dimitido, en caso de que esté en situación y dispuesto; a los políticos competentes del partido al cual pertenece el posible candidato, pero también a los de la oposición, o a los de un tercer partido, por ejemplo, a los liberales; si el Trono lo ocupa una mujer, a su Príncipe consorte; pero ante todo el secretario privado, nombrado por el Monarca como su consejero competente.

En lo tocante al primer ministro dimitido, según la afirmación que se encuentra frecuentemente en los libros de texto, éste tiene un derecho implícito de aconsejar al Soberano sobre su sucesor, e incluso recomendarlo, y conforme a esto existe aquí, pues, una convención constitucional que no puede ser probada por el material disponible. Se han dado casos en los que el primer ministro saliente, interrogado por el Monarca, dió un consejo y éste fué seguido. Pero también hay otros en los que el primer ministro ni fue interrogado, o si fué interrogado, se abstuvo de dar un consejo, y también otros en los que el consejo ofrecido por el primer ministro no fué seguido por el Monarca. Pero debe aceptarse fundamentalmente que el primer ministro dimitido es en sí un elemento de información muy apropiado, que, no obstante, cuando se trata de un sucesor de su mismo partido, puede no ser tan apropiado a causa de sus prejuicios o preferencias personales.

El recurrir para información y toma de consejo a políticos sobresalientes del partido que, según la situación, debe presentar al nuevo primer ministro, no puede ponerse de lado en el caso de que varios aspirantes tengan iguales o parecidas pretensiones; en el cambio de un primer ministro conservador ha sido ésta, en la práctica hasta el momento, la regla sin excepción. De hecho, en todos estos casos desde el comienzo de este siglo ha

sido tomada la decisión sólo formalmente por la Corona, pero en la práctica por las jerarquías del partido, y aquí no hay que censurar nada, ya que la dirección del partido sabe mejor que nadie lo que para éste es conveniente. Hasta la voluntariosa Reina Victoria se doblegó siempre en última instancia al deseo de las personalidades preeminentes del partido.

Pero para la formación de un Gabinete minoritario o un Gabinete de coalición es conveniente y usual la consulta con los líderes del partido del Gobierno y de la oposición, y hasta de un tercer partido, como los liberales. También en tales casos la investidura no es más que la ratificación del consenso de los diferentes políticos del partido, de los que se ha obtenido información o consejo.

Si el Trono lo ocupa una mujer, ésta, naturalmente, no puede por menos que dar valor a los puntos de vista de su Príncipe consorte. El Príncipe Alberto tuvo una gran influencia en las decisiones de la Reina Victoria sobre las investiduras, hasta tal punto que podían ser dictadas por él como el verdadero Monarca del Reino Unido. No sabemos nada de si el Príncipe Felipe ha cooperado y en qué medida, en las cuatro investiduras efectuadas hasta el momento por la Reina Isabel. Por el contrario, si el Trono está ocupado por un hombre, su real esposa no formaría nunca parte del círculo de personas llamadas a consejo.

Pero la influencia mayor sobre la última decisión del Soberano debe provenir de su secretario privado. La persona y hasta el nombre de esta figura tan importante para el proceso político británico son casi desconocidos por el público. El cargo fué introducido formalmente por vez primera en 1867, después de la muerte del Príncipe consorte Alberto (1861). Durante más de cien años ha sido ocupado en total por ocho personas (19).

A menudo se transmiten los *Private Secretaries* al Monarca siguiente, al subir éste al Trono. Además, existen entre muchos de ellos lazos familiares. Así, pues, se trata en todos estos casos de hombres que se han distinguido por una larga experiencia del cargo, de hombres que manifiestan una gran altura de espíritu y unas cualidades de carácter, las cuales, desde el anonimato de su cargo, pueden ejercer una influencia muy beneficiosa. En todos los casos, aun en aquellos en los que el resultado plebiscitario de las

(19) Sir Charles Grey (1867-1870); sir Henry Ponsonby (1870-1895); sir Arthur Bigge (lord Stanfordham) (1895-1930); sir Clive Wigram (1931-1936); sir Alexander (después lord) Hardinge (1936-1943); sir Allan Lascelles (1943-1952); sir Michael Adeane (desde 1953).

elecciones generales convierte al derecho de designación de la Corona en un simple automatismo, como es siempre el caso cuando la oposición ha ganado las elecciones generales y debe ser nombrado su líder oficial, es indispensable la intervención del *Private Secretary* de la Corona, ya que él debe hacer el arreglo para la audiencia con el Monarca, en la que será ratificada formalmente la investidura. Pero también se puede demostrar que el correspondiente secretario privado de la Corona, precisamente a causa de su pericia y conocimiento personal, juega un papel muy importante, tanto en el sondeo de los dignatarios del partido como también, y esto debe ser aceptado sin reservas, en la verdadera decisión del Monarca, si bien esta influencia nunca trasciende al público.

Si para terminar se nos permite una observación general, ésta es que la libertad de decisión del Soberano con respecto al nuevo primer ministro, existente en sí jurídico-constitucionalmente, ha estado sometida en el transcurso de los últimos cien años a un radical proceso de reducción y erosión.

Hoy en día el procedimiento de la investidura está casi «constitucionalizado» por completo.

KARL LOEWENSTEIN

R É S U M É

Le type de gouvernement existant en Grande Bretagne a été qualifié de Gouvernement de Cabinet parlementaire. Jusqu'à la première guerre mondiale plus ou moins, cette qualification correspondait à la réalité, depuis, cependant, le centre du processus politique s'est déplacé à ce point vers le Premier Ministre, que c'est celui-ci qui est devenu le véritable centre du Gouvernement, la Chambre des Communes, à son tour, n'étant le plus souvent, en raison de la rigoureuse discipline de parti, qu'un simple organe d'exécution des décisions du Premier Ministre. Comme le Premier Ministre, au surplus obtient son mandat gouvernemental par décision des électeurs à la suite d'un plébiscite portant sur sa personne, lors des élections générales, sa position ressemble de plus en plus à celle des présidents américains, non seulement matériellement mais apparemment aussi.

Etant données ces circonstances la façon et le mode d'accès au poste de premier ministre sont d'une importance extrême dans le processus politique britannique. Une analyse est faite dans cette étude des différents aspects de

l'investiture: 1. L'investiture comme fonction des prérogatives royales. 2. Limitations du pouvoir royal d'élection. 3. Le premier ministre en tant que chef de parti. 4. Différentes procédures d'investiture. 5. Pratique des modèles d'investiture. 6. La tactique usuelle de la consultation et du conseil dans l'investiture.

Tout le long de cette analyse qu'était un abondant matériel empirique, l'auteur signale comment la prérogative royale a été de plus en plus rognée, le pouvoir discrétionnaire de la Couronne ayant disparu du fait que le parti travailliste élit d'accord avec ses statuts un président et un vice-président. Les conservateurs, par contre, n'avaient pas ce système de désignation de leur chef ce qui laissait un certain choix au Roi parmi les personnalité du parti (Affaire Mac Millan - Home). Depuis la réforme de 1965, le Parti Conservateur possède également un système d'élection de son chef et l'on est fondé à affirmer, comme le fait Loewenstein, que la prérogative royale est désormais "constitutionnalisée".

S U M M A R Y

The type of government in Great Britain is qualified as a government of parliamentary Cabinet. Up almost until the First World War this corresponded to reality, but since then the centre of the political process has been transferred to the Prime Minister in such a way that he has been converted into the real centre of the government, and due to rigorous party discipline the House of Commons has, in its turn, been converted into a simple organ to carry out the decisions of the Prime Minister. And furthermore, as the Prime Minister obtains his governmental job by public election of his person during the general election, his position has become increasingly similar not only materially but also in appearance to that of the American presidents.

Under these circumstances, the way that the Prime Minister obtains his job is of a decisive importance for the British political process. In this survey various aspects of the investiture are explained: 1) The investiture as a function of Royal prerogative. 2) The restrictions of Royal power of election. 3) The Prime Minister as party leader. 4) The types of procedures of investiture. 5) Practice of the different forms of investiture; and lastly, 6) The usual technique of consultation and council, in the investiture.

Throughout the analysis of a lot of empiric material, the author shows how the "Royal prerogative" to assign the Prime Minister has decreased, and the Crown's discretionary power has disappeared before a possible Labour

Prime Minister, because the party has the means to elect its own president and vicepresident. On the contrary, the Conservative Party has never had such a system of clearly selecting their Leader which gave place to the possibility of Royal intervention and of the party personalities (as in the case of MacMillan and Home). With the 1965 reform the Conservative Party has also fixed an election system, with which Loewenstein affirms that the royal prerogative is absolutely "constitutionalized".

