

## **División de poderes y sistema de gobierno en la Gran Bretaña del siglo XVIII (teoría y práctica de la monarquía mixta y equilibrada)**

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna  
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo  
Director del Seminario de Historia Constitucional "Martínez Marina"

### **I. El punto de partida: La doctrina lockeana de la monarquía mixta y equilibrada**

¿Cuál es el sistema de gobierno que defiende John Locke (1632-1704) en *An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*<sup>1</sup>? En esta obra, sin duda capital para todo el pensamiento británico e incluso para el occidental en su conjunto, Locke utilizaba el vocablo "*power*" tanto para designar una función como un órgano, por lo que a veces no es fácil interpretar sus planteamientos. Aun así no cabe duda alguna de que atribuía el poder legislativo y el poder ejecutivo a dos órganos distintos, sin perjuicio de los mecanismos de relación que establece entre ambos, a los que luego se aludirá. Locke, en efecto, sostenía que en las "monarquías moderadas" y en los demás "gobiernos bien constituidos" los poderes legislativo y ejecutivo se encontraban "en distintas manos"<sup>2</sup>. Previamente había dejado bien claro que "en las comunidades políticas bien ordenadas" y en las que se tenía en cuenta "como es debido el bien de la totalidad de quienes la forman", el poder legislativo solía "ponerse en manos de varias personas... debidamente reunidas", esto es, en una Asamblea<sup>3</sup>, a diferencia de lo que ocurría con el poder ejecutivo, que, al ser un poder "permanente", ejercido sin interrupción, solía atribuirse a una sola persona<sup>4</sup>.

Llegados a este punto parece necesario señalar que Locke no menciona la jurisdicción como una función autónoma ni la Judicatura como un órgano o poder distinto del ejecutivo y del legislativo. La razón de este silencio estriba en que en Inglaterra no había una nítida distinción orgánica entre el poder judicial y el legislativo ni una clara distinción entre la función legislativa y la jurisdiccional. Si la Cámara de los Lores era -y sigue siéndolo todavía- el supremo Tribunal del reino, los jueces

---

<sup>1</sup> Esta obra vio la luz en 1690, pero su autor la había redactado bastantes años antes, *cfr.* J. R. Milton, *Dating Locke's Second Treatise*, en "History of Political Thought", Vol. XVI, nº 3, Otoño, 1995, pp. 356-7.

<sup>2</sup> *An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, cap. XIV, párrafo 159. En *The Works of John Locke, a New edition, corrected, in ten volumes*, vol. V, London, 1823, reprinted by Scientia Verlag Aalen, Germany, 1963, pp. 338-485.

<sup>3</sup> *Ibidem*, cap. XII, párrafo 143.

<sup>4</sup> *Cfr. Ibidem*, cap. XII, párrafo 144.

creaban derecho a la vez que lo aplicaban, pues sus sentencias se convertían en precedentes que les vinculaban en el futuro a la hora de resolver casos análogos<sup>5</sup>.

Pero volviendo a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, para Locke la atribución de estos dos poderes a dos órganos distintos era la piedra de toque para distinguir a las "monarquías moderadas" y a los demás "gobiernos bien constituidos" de las "monarquías absolutas", en donde el príncipe reunía en sí mismo ambos poderes, por lo que no existía "juez ni manera de apelar a alguien capaz de decidir con justicia e imparcialidad así como con autoridad para sentenciar, ni que pueda remediar y compensar cualquier atropello o daño que ese príncipe haya causado por sí mismo o por orden suya"<sup>6</sup>.

Ahora bien, al atribuir a dos órganos distintos los poderes legislativo y ejecutivo, Locke no pretendía sólo, aunque sí de manera primordial, atacar la monarquía absoluta, en la que el rey ejercía ambos poderes, sino también distanciarse del sistema asambleario de gobierno, basado en el monopolio de aquellos dos poderes por parte de una asamblea. A este respecto, Locke tenía sin duda muy presente la experiencia histórica del Parlamento Largo (1640 a 1649), "verdadero punto de viraje en la historia política de las razas de lengua inglesa"<sup>7</sup>. En esa experiencia pensaba sin duda cuando señalaba que no era "conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas". El pensador inglés añadía que si el legislativo y el ejecutivo estuviesen en unas mismas manos se corría el grave riesgo de que las leyes no se obedeciesen y de que se redactasen y aplicasen de acuerdo con "intereses particulares" y no con los intereses de toda la comunidad, lo que sería contrario "a la finalidad de la sociedad y del gobierno"<sup>8</sup>.

Si el poder legislativo consistía en la facultad de aprobar leyes, el ejecutivo comprendía dos esferas: la ejecutiva propiamente dicha y la federativa, que Locke definía como "el poder de hacer la guerra y la paz, de establecer ligas y alianzas, y de realizar tratos con todas las personas y comunidades fuera del Estado"<sup>9</sup>. La distinción entre la esfera ejecutiva y la federativa suponía la más importante aportación de Locke a la doctrina de las funciones del Estado<sup>10</sup>. Ambas esferas solían atribuirse al mismo

---

<sup>5</sup> Cfr. Nicola Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, UTET, Turín, 1988, p. 104.

<sup>6</sup> *An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, *op. cit.* capítulo VII, párrafos 90 y 91.

<sup>7</sup> George Macaulay Trevelyan, *Historia Política de Inglaterra*, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª ed. 1984, p. 284. El Parlamento Largo, añade este autor, "no sólo impidió a la monarquía inglesa convertirse en un absolutismo del tipo que entonces se generalizaba en Europa, sino que hizo un gran experimento en el gobierno directo del país y del imperio mediante la Cámara de los Comunes", *ibidem*.

<sup>8</sup> *An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, cap. XII, párrafo 143.

<sup>9</sup> *Ibidem*, cap. XII, párrafo 146.

<sup>10</sup> Lo recuerda M. J. C. Vile en *Constitutionalism and the separation of powers*, Oxford University Press (OUP, en adelante). p. 60. Sobre la doctrina lockeana de la división de poderes, *vid.* en general, pp. 58 a

órgano, que en Inglaterra no era otro que el Monarca. "Estos dos poderes- escribía- el ejecutivo y el federativo, son en sí mismos realmente distintos; sin embargo, a pesar de que uno de ellos abarca la ejecución de las leyes comunales de la sociedad en el interior de la misma y a todos cuantos la integran, y el otro tiene a su cargo la seguridad y los intereses de la población en el exterior, con respecto a quienes pueden serles útiles o perjudicarle, ocurre que casi siempre suelen encontrarse reunidos"<sup>11</sup>.

Pero además de ejercer el poder ejecutivo y el federativo, el monarca podía participar en la elaboración de las leyes. Locke, pensando sin duda en el *royal assent*, señalaba que en algunas comunidades políticas el poder ejecutivo se delegaba a "una sola persona", que participaba "también en el poder legislativo"<sup>12</sup>.

Esta relevante posición constitucional del monarca, merced a la cual colaboraba en la aprobación de las leyes a la vez que ordenaba y dirigía su ejecución, permitía incluso afirmar que en él descansaba el "poder supremo". "No porque ostente todo el poder supremo, que es el de hacer las leyes, sino porque en él reside el supremo poder de ejecutarlas, del que derivan sus poderes todos los magistrados inferiores, ... no habiendo tampoco ningún (órgano) legislativo superior a él, ya que ninguna ley puede hacerse sin su consentimiento..."<sup>13</sup>.

Téngase presente, además, que Locke otorgaba al rey un conjunto de facultades discrecionales en virtud de su prerrogativa, que el pensador inglés define como la potestad que el rey tenía para "actuar discrecionalmente en aras del bien común, sin ceñirse a lo dispuesto por el derecho e incluso en contra de él"<sup>14</sup>. Para hacer frente a aquellas circunstancias imprevistas que podían afectar a la comunidad era preciso, a su juicio, dejar al poder ejecutivo cierta latitud para hacer y decidir determinadas cosas que el poder legislativo no podía hacer, debido a su numerosa composición y a la lentitud de su trabajo, y que las leyes tampoco podían prever. En estas facultades discrecionales o no regladas, aunque en modo alguno arbitrarias, pues debían ejercerse siempre en interés público, consistía la prerrogativa regia<sup>15</sup>. Entre estas facultades se encontraba la de convocar y disolver la asamblea<sup>16</sup>. Locke, en efecto, que no perdía de vista la experiencia del Parlamento Largo, estimaba que "las reuniones constantes o frecuentes de los legisladores y la larga duración de sus asambleas inútiles" resultaban por fuerza "gravosas para el pueblo, suscitando a la larga inconvenientes más peligrosos que los que se ha tratado de evitar"<sup>17</sup>. La prerrogativa regia permitía al monarca, asimismo,

67. Esta excelente monografía acaba de ser publicada en español por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, con una *presentación* a mi cargo.

<sup>11</sup> *An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, cap. XII, párrafo 147.

<sup>12</sup> *Ibidem*, cap. XIII, párrafo 151. *Vid.*, también, el párrafo 152.

<sup>13</sup> *Ibidem*, cap. XIII, párrafo 151.

<sup>14</sup> *Ibidem*, Cap. XIV, párrafo, 160.

<sup>15</sup> *Ibidem*, cap. XIV, párrafo 159.

<sup>16</sup> *Ibidem*, cap. XIII, párrafo 154.

<sup>17</sup> *Ibidem*, cap. XIII, párrafo 156.

"adoptar las medidas oportunas mientras no pueda reunirse el órgano legislativo"<sup>18</sup>.

Locke, por último, consideraba que buena parte de las competencias regias en el ejercicio de la función federativa eran inherentes a su prerrogativa, pues mientras el monarca debía sujetarse al derecho en el ejercicio de la función ejecutiva, esta sujeción no era necesaria ni en rigor posible en el ejercicio de la función "federativa"<sup>19</sup>.

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

Ahora bien, si no era conveniente que el monarca se limitase a ejecutar las leyes, tampoco era aconsejable que el Parlamento se ciñese a aprobarlas: éste debía controlar también su ejecución, como ocurría en la Inglaterra de su tiempo a través del *impeachment*. Un procedimiento especial que había aparecido en el siglo XIV para exigir la responsabilidad penal y, por ende, individual, de los miembros del ejecutivo -excepto la del monarca, irresponsable jurídica y políticamente-, mediante el cual la Cámara de los Comunes acusaba y la de los Lores juzgaba y dictaba sentencia: "... Una vez que el poder legislativo ha encomendado a otros poderes la ejecución de las leyes hechas por él, conserva siempre el derecho de retirar esos poderes si encuentra razón para ello e igualmente el de castigar cualquier prevaricación"<sup>20</sup>.

Locke, en definitiva, era tan partidario de atribuir a dos órganos distintos el ejercicio de los poderes legislativo y ejecutivo como de repartir entre aquellos órganos el ejercicio de estos poderes, mediante una serie de controles y equilibrios. Locke optaba, así, por un sistema de gobierno que se basaba en la división de poderes, pero también en el equilibrio constitucional (*balanced constitution*).

Las doctrinas de la división de poderes y del equilibrio constitucional solían venir acompañadas por aquel entonces de la vieja teoría del "Estado mixto" o "Constitución mixta", como seguiría sucediendo después de Locke, según se verá a lo largo de estas páginas. Esta teoría hundía sus raíces en el pensamiento greco-romano (Platón, Aristóteles, Polibio, Cicerón) y en virtud de ella se consideraba que la forma

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, cap. XIV, párrafo 159. Sobre este extremo, *vid. Vile, op. cit.* p. 65.

<sup>19</sup> *Ibidem*, cap. XII, párrafo 147. La prerrogativa, en definitiva, como recuerda Matteucci, contenía un haz de poderes residuales, que debían ejercerse "según la máxima *salus populus suprema lex*", en circunstancias imprevistas e inciertas, Nicola Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà, op. cit.*, p. 104.

<sup>20</sup> *Ibidem*, cap. XIII, párrafo 143.

ideal de gobierno era la mezcla de la monarquía, la aristocracia y la democracia. En la Baja Edad Media Santo Tomás de Aquino reelaboró esta teoría, decantándose por la "monarquía mixta" o "templada" como mejor forma de gobierno. La versión tomista tuvo especial incidencia en Inglaterra, en donde algunos autores, como Fortescue, Hooker y Smith, habían insistido en que las tres formas simples de gobierno estaban representadas por la Corona, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, respectivamente, cuya unión conformaba el Parlamento, en quien residía la soberanía<sup>21</sup>.

Pero si Locke era un teórico de la división de poderes y del equilibrio constitucional, no lo era, en cambio, del Estado mixto. En realidad, el pensador inglés se limitaba a mencionar de pasada las "formas mixtas de gobierno" en el capítulo X del libro que ahora se examina, dedicado a las diversas formas de la Commonwealth<sup>22</sup>, mientras que sólo aludía a la Cámara de los Lores en el último capítulo, el XIX, y aun así de forma indirecta: "supongamos- argumentaba Locke- que el poder legislativo se haya otorgado a tres personas distintas de manera simultánea: primero, una sola persona hereditaria que ostenta de forma permanente el poder ejecutivo supremo y, con este poder, el de convocar a las otras dos dentro de períodos fijos; segundo, una asamblea constituida por la nobleza hereditaria; tercero, una asamblea de representantes elegidos, *pro tempore*, por el pueblo"<sup>23</sup>.

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

Pero si para conservar la libertad era preciso que los poderes ejecutivo y legislativo estuviesen en distintas manos, este último debía ser, para Locke, el supremo poder del Estado, pues "quien puede imponer leyes a otro, por fuerza ha de ser superior a él"<sup>24</sup>. Locke añadía: "como la forma de gobierno depende de que se coloque el poder supremo, que es el legislativo, en unas u otras manos, la forma de gobierno del Estado dependerá de la manera como se otorgue el poder de hacer las leyes, porque es

---

<sup>21</sup> De la génesis y desarrollo de la doctrina del estado mixto y su influjo en Inglaterra me ocupó en *La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)*, publicado en el nº 1 de "Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional", Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998, pp. 96 y 101. Este largo ensayo vio la luz en inglés en el nº 4 de la revista electrónica "Historia Constitucional", correspondiente al año 2005, <http://hc.rediris.es>. Antes se publicó en Australia en la "E- Law, Murdoch University Electronic Journal of Law", vol. 6, nº3, September 1999. <http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v6n3/suanzes63-text.html>

<sup>22</sup> Cfr. *An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, parágrafo 132.

<sup>23</sup> *Ibidem*, parágrafo 213. Sobre estos extremos, vid. Alessandro Passerin D'Entreves, *La Noción del Estado*, Centro de Estudios Universitarios, Madrid, 1970, p. 138 y en general todo el cap. séptimo de la segunda parte, "Estado mixto y división de poder" (hay una edición española posterior, a cargo de Ramón Punset, Ariel, Barcelona, 2001); y M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the separation of powers*, op. cit. p. 64.

<sup>24</sup> *Ibidem*, cap. XIII, parágrafo 150.

imposible concebir que un poder inferior dé ordenes a otro superior"<sup>25</sup>. La supremacía del poder legislativo convertía al Estado, incluso cuando a su frente estuviese un rey hereditario, en un gobierno con consentimiento de los gobernados, requisito imprescindible para afirmar su propia legitimidad<sup>26</sup>.

No obstante, la supremacía del poder legislativo no implicaba para Locke que la asamblea debiese absorber al poder ejecutivo, ni siquiera que pusiese en entredicho la autonomía orgánica y funcional de éste, como había intentado el Parlamento Largo durante el reinado de Carlos I<sup>27</sup>.

Por otro lado, que el poder legislativo fuese el órgano supremo del Estado no quería decir que fuese un órgano ilimitado, ni mucho menos arbitrario. Su función, como la del Estado en su conjunto, debía limitarse a asegurar "los derechos naturales", de los que se hablará más adelante. Es preciso tener en cuenta, además, que, por encima del poder legislativo, Locke reconocía la soberanía del pueblo.

Pero dejando a un lado estas cuestiones relativas a la soberanía, que he examinado precisamente en el primer número de esta misma Revista<sup>28</sup>, lo que ahora interesa subrayar, respondiendo a la pregunta que antes formulaba, es que en esta obra capital Locke defendía un sistema de gobierno monárquico-constitucional, tan alejado del sistema asambleario como del parlamentario. Un sistema de gobierno en el cual se otorgaba al monarca una activa y decisiva participación en la dirección del Estado, pese a lo cual no era responsable ni jurídica ni políticamente, salvo en el supuesto extremo del derecho de resistencia, que Locke reconocía de forma expresa<sup>29</sup>. Locke hacía recaer, así, la responsabilidad en los ministros del rey y en sus agentes inferiores. Una responsabilidad, además, puramente penal, que se llevaba a cabo a través del *impeachment*, como también se ha dicho.

Locke, pues, estableció las bases doctrinales de la monarquía constitucional, o de la "monarquía moderada" como el prefiere denominarla con una expresión de raigambre tomista<sup>30</sup>, basada en la división de poderes y en el equilibrio constitucional. Pero estaba todavía muy alejado de preconizar una monarquía parlamentaria, en la cual

<sup>25</sup> *Ibidem*, cap. X, parágrafo 132.

<sup>26</sup> *Cfr. Ibidem*, caps. XI, XII y XIII.

<sup>27</sup> "Locke- escribe Vile- aclara una y otra vez que ningún órgano del Estado es omnipotente, que el legislativo y el ejecutivo tienen un *status* autónomo... Por supremacía del poder legislativo Locke no quiere decir que el ejecutivo se convierta en un recadero, subordinado por completo al legislativo en *el ejercicio de sus propias funciones*. Por el contrario, el poder de la Asamblea legislativa está circunscrita al ejercicio de *sus propias funciones*", *cfr.* M. J. C. Vile, *op. cit.* pp. 62-64, cursiva del autor.

<sup>28</sup> *Cfr. La soberanía en el "Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil"*, que conforma el segundo apartado del ya citado ensayo *La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)*, pp. 106-119.

<sup>29</sup> *Cfr. An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government, op. cit.* caps. XVIII y XIX. Sobre la doctrina lockeana del derecho de resistencia contra el tirano *vid. La doctrina británica de la soberanía... op. cit.*, pp. 116-119.

<sup>30</sup> *Cfr. An Essay concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, cap. XIV, parágrafo 159.

la dirección del Estado se desplaza de un rey irresponsable a un Gobierno emanado del Parlamento y responsable política y penalmente ante él. Un tipo de monarquía, por otra parte, que Locke no tuvo oportunidad de conocer, pues ni siquiera durante el reinado de Ana I, que se inauguró un par de años antes de la muerte de Locke, puede hablarse de una monarquía parlamentaria, sino tan sólo de un tímido proceso parlamentarizador.

## II. Guillermo I y Ana I

Lo que se estableció tras la revolución de 1688 no fue, en efecto, la Monarquía parlamentaria, sino la constitucional<sup>31</sup>. Este era el sistema de gobierno que articulaba el *Bill of Rights* de 13 de febrero de 1689, sin duda el más importante documento jurídico que se aprobó tras la "Gloriosa" revolución, que se completaba con otros documentos que entraron en vigor un poco más tarde<sup>32</sup>. En el *Bill of Rights* se recogían dos principios claves del derecho público inglés, la soberanía del Parlamento y el imperio del derecho (*rule of law*), a partir de los cuales los Lores y los Comunes sometían a Guillermo III y a su esposa Maria II, hija de Jacobo II, a un conjunto de restricciones, entre ellas la de acatar las leyes aprobadas por el Parlamento, con la expresa prohibición de suspender o dispensar en adelante su aplicación, además de establecer que ningún impuesto podría aprobarse en lo sucesivo sin el consentimiento de Parlamento<sup>33</sup>.

El *Bill of Rights* de 1689 inauguraba, así, una monarquía diferente a la anterior: frente a la monarquía de la Restauración (esto es, la de Carlos II y Jacobo II), que pretendía legitimarse en el derecho divino y a la que era consustancial la idea de unos poderes regios sagrados e inalienables, las dos Cámaras del Parlamento declaraban solemnemente en este texto jurídico que Jacobo II había roto el contrato original que le ligaba con el pueblo-fuente de todo el poder-, que había violado las leyes fundamentales del reino y que, por tanto, debía abdicar y dejar vacante el trono. El *Bill of Rights* de 1689 hizo posible, así, una monarquía hasta entonces desconocida, la constitucional, basada en el consentimiento de la nación, expresado a través de sus representantes en el Parlamento, como señalaba este documento.

Ahora bien, los revolucionarios ingleses dejaron a Guillermo III -que reinó hasta 1702- una masa de poder residual muy amplia: la prerrogativa, en virtud de la cual

---

<sup>31</sup> Sobre esta revolución y en general sobre el desarrollo del constitucionalismo británico a lo largo del siglo XVIII, me extiendo en *El constitucionalismo británico entre dos revoluciones: 1688-1879*, incluido en el número 2 de "Fundamentos", Oviedo 2000, pp. 25-96. Ese número, coordinado por mi, se ocupa de *Los Modelos Constitucionales en la Historia Comparada*.

<sup>32</sup> Como la *Act of Recognition*, la *Mutiny Act*, la *Toleration Act*, la *Triennial Act* o la *Civil List Act*. Un análisis preciso de la legislación constitucional aprobada tras la revolución de 1688, en N. Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà... op. cit.*, pp. 109-111.

<sup>33</sup> El texto de la Declaración de Derechos de 13 de febrero de 1689 puede verse en W. C. Costin y J. Steven Watson, *The Law and Working of the Constitution. Documents. 1660-1914*, Londres, Adam and Charles Black, 1961, I, pp. 67-74.

siguió teniendo derecho a participar en todas las funciones del Estado y, por tanto, también en la función de gobierno o de dirección de la política. Guillermo III siguió disfrutando, en efecto, de amplias facultades: era el Jefe del Estado y de la Iglesia anglicana, nombraba a los miembros de su Consejo Privado, a los altos cargos de la Administración, de las Fuerzas Armadas y de la Iglesia. A él le correspondía declarar la guerra y firmar la paz, concluir los tratados internacionales, acreditar y recibir a los embajadores extranjeros, reconocer los nuevos Estados y acuñar moneda y timbre. Era competencia suya, asimismo, convocar, disolver y prorrogar el Parlamento, crear nuevos Pares hereditarios y otorgar los demás títulos y dignidades, así como vetar las leyes aprobadas por las dos Cámaras del Parlamento. El monarca, en fin, podía crear nuevos Tribunales de *common law* y ejercer el derecho de indulto.

Después de la revolución de 1688, pues, el rey no se convirtió en un "presidente honorario de una república", sino que continuó siendo un "*governing king*", un "*king with policy*", esto es, un rey con capacidad para gobernar y dirigir la política<sup>34</sup>. En rigor, lo que cambió a partir de 1688 no fue tanto el marco jurídico de los poderes del monarca, cuanto el título o fundamento de la monarquía<sup>35</sup>.

No obstante, mientras Guillermo III hizo uso en la práctica de estas prerrogativas, es preciso reconocer que durante el reinado de Ana I comenzó de forma muy embrionaria el tránsito de la monarquía constitucional a la parlamentaria. Durante este reinado, en efecto, se afianzó una institución clave del sistema parlamentario: el Gabinete (*Cabinet*). Una palabra probablemente de origen francés con la que se designaba una alcoba destinada a las entrevistas reservadas, pero que durante el reinado de Guillermo III se utilizó para designar el círculo reducido de Consejeros regios. Ciertamente, el Gabinete había nacido en el reinado de Carlos I con el nombre de *Cabinet council*, formado por un grupo restringido de personas, pertenecientes al *privy council*, con el objeto de colaborar más estrecha y operativamente con el rey, quien lo presidía, en la dirección del Estado. El *Cabinet council*, sin embargo, había ido perdiendo importancia durante la segunda mitad del siglo XVII, hasta recuperarla y aumentarla desde principios del siglo XVIII.

El recelo hacia un futuro Gabinete de un monarca extranjero se puso de relieve en la Ley de Establecimiento. Es preciso tener en cuenta que cuando se aprobó esta ley, el 12 de junio de 1701<sup>36</sup>, reinando todavía Guillermo III, cuya esposa había fallecido en 1694, la princesa Ana, su legítima sucesora, hermana de María II e hija, por tanto, de

---

<sup>34</sup> Cfr. F.W. Maitland, *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, (CUP, en adelante), 1926, p. 388.

<sup>35</sup> Cfr. David Lindsay Keir, *The Constitutional History of Great Britain Since 1485*, Adams and Charles Black, 9ª edición, Londres, 1965, pp. 268 a 272.

<sup>36</sup> Su texto en W. C. Costin y J. Steven Watson, *The Law and Working of the Constitution...op. cit.* I, pp. 92-96.

Jacobo II, a pesar de haber tenido diecisiete hijos, ya no tenía ninguno vivo, puesto que el joven Duque de Gloucesster, último descendiente protestante de Jacobo II, había muerto en 1700. La Ley de establecimiento establecía que tan pronto accediese al Trono un nuevo Monarca, tras la muerte de Guillermo III y de la princesa Ana, "todos los asuntos relativos al buen gobierno de este reino de las que deba conocer el Consejo Privado de acuerdo con las leyes y costumbres de este reino, deberán tratarse allí, y todas las resoluciones adoptadas de esta manera serán firmadas por aquellos miembros del mismo que las hubieran aconsejado o consentido"<sup>37</sup>. Con esta cláusula se pretendía que las riendas del Estado estuviesen en manos del Consejo Privado y no en las de un Gabinete de un monarca nacido fuera de Inglaterra<sup>38</sup>. Por otro lado, el requisito de la firma, con el que se pretendía identificar a los consejeros y eventualmente exigir su responsabilidad penal, al destruir el secreto de las resoluciones, impedía la vertebración de un verdadero órgano colegiado de Gobierno<sup>39</sup>.

Fruto de este recelo, la Ley de Establecimiento contenía una segunda cláusula a tenor de la cual prohibía ser miembro de la Cámara de los Comunes a los que desempeñasen "un cargo o puesto lucrativo bajo el mandato regio" o recibiesen "pensión de la Corona"<sup>40</sup>, con lo que establecía una rígida separación entre el ejecutivo y el legislativo, entre el Gabinete y los Comunes, poco acorde con el sistema parlamentario de gobierno.

Pero ambas cláusulas fueron derogadas por el Parlamento en una Ley Adicional a la Ley de Establecimiento, aprobada en 1705<sup>41</sup>, y esta derogación fue confirmada en 1707 por la *Regency Act*<sup>42</sup>, que, en lo que concierne a la segunda cláusula, permitía a los miembros de los Comunes ser nombrados ministros siempre y cuando se sometiesen a una nueva elección<sup>43</sup>.

---

<sup>37</sup> "... All Matters and Things relating to the well governing of this Kingdom which are properly cognizable in the Privy Council by the Laws and Customs of this Realme shall be transacted there and all Resolutions taken thereupon shall be signed by such of the Privy Council as shall advise and consent to the same". Cfr. *Ibidem*, pp. 95.

<sup>38</sup>Cfr. A. H. Dodd, *The Growth of Responsible Government, from James the First to Victoria*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1965, 79-81. Vid. en general, cap. VI. "Cabinet and Party in Embryo. 1688-174", pp. 64-91.

<sup>39</sup> Cfr. Clayton Roberts, *The Growth of Responsible Government in Stuart England*, CUP, 1966, pp. 336. Vid. en general, el cap. 9: "Political parties and responsible government (1702-1714)".

<sup>40</sup> La cláusula de la Ley de Establecimiento decía así: "That no person who has Office or Place or Profit under the King or recieves a Pension from the Crown shall be capable of serving as a Member of the House of Commons". Apud, *ibidem*, I, p. 95.

<sup>41</sup> Cfr. Grant Robertson, *Select Statutes*, pp. 106-107, apud. A. H. Dodd, *The Growth of Responsible Government*, *op. cit.* p. 81.

<sup>42</sup> El texto de la *Regency Act* en W. C. Costin y J. Steven Watson, *The Law and Working of the Constitution...* *op. cit.* I, pp. 111-116. Sobre estos extremos, vid. A. H. Dodd, *The Growth of responsible government*, *op. cit.* p. 81, y Clayton Roberts, *The Growth of Responsible Government in Stuart England*, *op. cit.* pp. 336-338.

<sup>43</sup> El requisito de la reelección se fue atemperando en sucesivas leyes, pero no desapareció del todo hasta la *Reelection of Minister Act*, de 1926, como recuerda Paolo Biscaretti di Ruffia en su *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 198.

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

Por otro lado, mientras Guillermo III dirigió personalmente la política nacional e internacional, Ana I confió al Duque de Marlborough la dirección de todos los asuntos militares y diplomáticos, de un modo más parecido al de un Primer ministro que a la figura del ministro favorito del rey, conocida desde los Tudores, aunque esta reina siguió asistiendo habitualmente a las reuniones del Gabinete<sup>44</sup>. La figura del Primer ministro se reforzó cuando la Reina Ana I nombró Lord del Tesoro a Sidney y, luego, a Robert Harley, quienes actuaron como intermediarios entre la Corona y los ministros y entre éstos y el Parlamento, ante el que se hicieron responsables de los actos regios<sup>45</sup>.

Por último, durante el reinado de Ana I se fue estableciendo una creciente homogeneidad dentro de los miembros del Gabinete, como consecuencia del desarrollo de los dos grandes partidos que habían nacido a mediados del siglo XVII: el *tory* y el *whig*. Al primero lo había apoyado la Iglesia anglicana, la aristocracia terrateniente y la Corona; al segundo, los puritanos, la burguesía de las ciudades, la aristocracia ligada a los intereses comerciales y los partidarios del Parlamento<sup>46</sup>. El triunfo de la Revolución de 1688 había dado la victoria a las tesis del partido *whig*, comprometido desde el principio con la nueva dinastía de los Hannover, mientras algunos *tories* soñaban todavía con una restauración de los Estuardo, lo que obligó al Parlamento a aprobar diversas leyes contra las pretensiones de Jacobo III<sup>47</sup>. Sin embargo, desde 1688 hasta 1714 los partidos -tan criticados por Halifax inmediatamente después de la revolución de 1688<sup>48</sup> y sobre los que Locke no había llegado a reflexionar<sup>49</sup>- estaban lejos de haberse afianzado.

---

<sup>44</sup> Sobre la política durante el reinado de Ana, *vid.* el brillante análisis de G. Holmes, *British Politics in the Age of Anne*, 1967.

<sup>45</sup> Cfr. N. Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà*, *op. cit.* p. 119.

<sup>46</sup> Sobre el nacimiento y desarrollo del bipartidismo en Inglaterra, *vid.* la clásica obra de G. M. Trevelian, *The Two-Party System in English Political History*, OUP, 1935. 1982.

<sup>47</sup> Como el *Act of Attainder of the Pretended Prince of Wales* y el *Act imposing the Abjuration Oath*, ambas de 1701. Su Texto en W. C. Costin y J. Steven Watson, *op. cit.* I, pp. 96-97 y 97-98, respectivamente.

<sup>48</sup> Cfr. Los textos de Halifax seleccionados por J. A. W. Gunn en *Factions no more. Attitudes to Party in Government and Opposition in Eighteenth Century England*, Londres, Frank Cass, 1971, pp. 41-45; *vid.* asimismo, las observaciones de Luigi Compagna, *L'Idea dei partiti da Hobbes a Burke*, Bibliópolis, Nápoles, 1986, pp. 83-84. Sobre los partidos políticos ingleses durante los reinados de Guillermo III y Ana I, *vid.* R. R. Walcott Jr. *English Party Politics in The Early Eighteenth Century*, CUP, 1965; W. A. Speck, *Tory and Whig. The Struggle in the Constituencies: 1701-1715*, Londres, 1970; G. Suart de Krey, *A fractured Society: The politics of London in the first age of party: 1688-1715*, OUP, 1985.

<sup>49</sup> Sobre este extremo me extiendo en mi libro *Sistema de gobierno y partidos políticos: de Locke a Park*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2002, traducido recientemente al italiano con el más apropiado título de *Governo e partiti nel pensiero británico (1690-1832)*, Giuffré, Milán, 2007, pp.24-27. En este libro me baso para escribir el presente artículo, en el que voy a dejar a un lado la reflexión intelectual sobre los partidos políticos, aunque no el desarrollo de éstos ni su decisiva influencia en el sistema político.

### III. Bolingbroke y Walpole

#### 1. Contexto y contenido del debate

Desde la publicación del "Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil", de Locke, hasta el "Tratado de la Naturaleza Humana", de Hume, esto es, desde 1690 hasta 1739, apenas se discute en la Gran Bretaña sobre el problema de la soberanía. Si los *whigs* rehusaron hacer suyas las tesis más radicales de Locke, como la soberanía popular y el derecho de resistencia, aceptando sólo las más conservadoras, como la defensa de la propiedad privada y la desigual distribución de la riqueza, los *tories* prefirieron dar la espalda a las tesis filmerianas de la monarquía absoluta por derecho divino<sup>50</sup>. De esta manera, la mayoría de ambos partidos no tuvo dificultad en aceptar la soberanía del Parlamento, que en el ámbito del derecho positivo ratificó la *Septennial Act* de 1716<sup>51</sup>.

Esta moderación y confluencia doctrinales entre los dos partidos ingleses desde el triunfo de la revolución de 1688 tuvo un correlato en el plano de los compromisos políticos. Así, en efecto, aunque tras la muerte de la reina Ana, en 1714, una parte significativa de los *tories* apoyó al hijo de Jacobo II, James Edward (como en 1745 apoyaría a Charles Edward, sobrino de aquel monarca), la mayoría de los *tories* acabó aceptando la nueva dinastía de los Hannover, reconociendo como rey legítimo a Jorge I, que en 1714 accedió al trono de Inglaterra o, más exactamente, al de la Gran Bretaña, al que Escocia se había incorporado en 1707, al aprobarse el *Act for the Union with Scotland*<sup>52</sup>.

A partir de 1688 y sobre todo de 1714 el debate constitucional se desplazó, así, del origen y titularidad del poder a la forma en que éste debía ejercerse. Pero incluso en este punto *whigs* y *tories* coincidían también en defender la doctrina lockeana de la monarquía mixta y equilibrada, que en 1701 había sintetizado Humphrey Mackworth en un opúsculo titulado *A Vindication of the Rights of the Commons of England*<sup>53</sup>. Uno y otro partido consideraban que esta doctrina era uno de los más relevantes legados de la "antigua Constitución" de la Gran Bretaña, que la revolución de 1688 había actualizado<sup>54</sup>. Discrepaban, en cambio, sobre la forma en que debían relacionarse entre

<sup>50</sup>Cfr. H. T. Dickinson, *Libertad y Propiedad. Ideología política británica del siglo XVIII*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1981, pp. 91, 124 a 127, 130 a 134 y 170.

<sup>51</sup> Su texto en W. C. Costin y J. Steven Watson, *The Law and Working of the Constitution*, op. cit. vol. I, pp. 126-7. Un comentario de esta ley en Joaquín Varela, *La soberanía en la doctrina británica... op. cit.* p.119, nota 98. Vid, asimismo, H. T. Dickinson, *Libertad y Propiedad... op. cit.* p. 96.

<sup>52</sup> Cuyo texto puede verse en W. C. Costin y J. Steven Watson, *The Law and Working of the Constitution... op. cit.* vol. I. pp. 98-110.

<sup>53</sup> Cfr. M.J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, op. cit. p. 69. El cap. III de este libro, *The Theory of the Balanced Constitution*, es muy interesante para comprender el debate constitucional en la época de Walpole y Bolingbroke.

<sup>54</sup> Sobre la idea de la "antigua constitución", vid. el clásico estudio de J. A. Pocock, *The Ancient Constitution and the Feudal Law*, CUP, 1957, reeditado en 1987. Vid, asimismo, J. W. Gough, *Fundamental Law in English Constitutional History*, Fred B. Rothman and Co. Colorado, 1985. H. T. Dickinson señala que algunos destacados *whigs* próximos a Walpole en ocasiones abandonaron la idea de la "antigua Constitución" para insistir en que la libertad sólo había sido posible en Inglaterra desde la

sí las tres partes que componían el Parlamento: el rey, los Lores y los Comunes.

Sobre este asunto ni siquiera los *whigs* estuvieron siempre de acuerdo, como se verá más adelante al hablar del *Peerage Bill*, aunque durante el período que aquí se estudia este debate no tuvo por protagonistas a las diversas facciones del partido *whig*, sino a los partidarios de Robert Walpole (1676-1745)<sup>55</sup>, el todopoderoso Primer ministro *whig* de Jorge I y Jorge II, en el poder desde 1721 hasta 1742, y a los seguidores de Henry Saint-John, primer vizconde de Bolingbroke (1678-1751)<sup>56</sup>, el más brillante publicista *tory* de la primera mitad del siglo XVIII, animador principal de un selecto círculo literario, del que formaban parte Jonathan Swift, Alexander Pope y John Gay<sup>57</sup>, y director del influyente periódico *The Craftsman, or Country Journal*, en donde publicó algunos de sus escritos más relevantes, que se glosarán más adelante. Para decirlo con los términos que el propio Bolingbroke haría célebres, el debate lo protagonizaron "el partido de la Corte", encabezado por Walpole, y "el partido del país", dirigido por Bolingbroke<sup>58</sup>, del que formaban parte *tories* partidarios de los Estuardos y *tories* fieles a la dinastía de Hannover, así como *whigs* disidentes del poderoso Primer Ministro, entre los que se encontraban algunos radicales y filorepublicanos.

Tanto los seguidores de Walpole como los de Bolingbroke se consideraban a sí mismos fieles a la doctrina de la monarquía "mixta" y "equilibrada", pero interpretaban esta doctrina de forma muy distinta. La manzana de la discordia era el uso y alcance de la "influencia" regia. Una eufemística expresión con la que se aludía al control que ejercía la Corona, esto es, el rey y sus ministros, sobre los Comunes, mediante la compra-venta de escaños o a través de la falsificación de las elecciones, ya que para controlar a los Lores bastaba con que el rey hiciese uso de su prerrogativa de nombrar a los miembros de esa Cámara.

Mientras Walpole y sus partidarios se pronunciaron a favor de la "influencia" regia, con el objeto de asegurar una mayoría parlamentaria favorable al ministerio, Bolingbroke y sus seguidores se manifestaron en contra. Aquéllos insistieron en que tal "influencia" era necesaria para preservar el carácter mixto y equilibrado de la Constitución y para evitar una separación absoluta entre las tres ramas del legislativo

Revolución de 1688. Cfr. *Libertad y Propiedad... op. cit.* pp. 142-3. Esta venía a ser la tesis de Hume, como puse de relieve en *Estado y Monarquía en Hume*, "Revista del Centro de Estudios Constitucionales", nº 22, Madrid, 1995, p. 86.

<sup>55</sup> Sobre la vida y obra de Walpole, vid. J. H. Plumb, *Sir Robert Walpole*. vol. 1. *The Making of a Statesman*, Londres, 1956 y vol. 2. *The King's Minister*, Londres, 1961.

<sup>56</sup> La biografía más documentada y fiable sigue siendo la de H. T. Dickinson, *Bolingbroke*, Constable, Londres, 1970.

<sup>57</sup>Cfr. Isaac Kramnick, *Bolingbroke and his Circle* (1968), Cornell University Press, Ithaca and London, 1992. Se trata de un estimulante estudio de la ideología de esta época, vid, sobre todo, los capítulos I, IV, V y VI.

<sup>58</sup> Sobre esta polémica, vid. Q. Skinner, *The Principles and Practice of Opposition: the Case of Bolingbroke vs. Walpole*, en *Historical Perspectives. Studies in English Political and Social Thought in Honour of J. H. Plumb*, a cargo de N. Mckendrick, Londres, 1974, pp. 93-128.

(Lores, Comunes y rey). Éstos, por el contrario, consideraban que dicha "influencia", al subordinar las dos Cámaras del Parlamento a la Corona y, en realidad, al Gobierno, destruía de forma irremediable la monarquía mixta y equilibrada que había puesto en planta la revolución de 1688, de acuerdo con la "antigua Constitución" de Inglaterra<sup>59</sup>.

Naturalmente, estas dos actitudes ante la "influencia" regia sólo resulta comprensible si se tiene en cuenta que desde el reinado de Ana y sobre todo desde el acceso al Trono de Jorge I, en 1714, se fue produciendo un divorcio entre la realidad jurídica y la realidad política, entre el derecho- escrito o consuetudinario- y las convenciones o, para decirlo de una forma más expresiva, entre la Constitución formal, que nada decía del Gabinete (ni tampoco de los partidos políticos), y la Constitución material. Un divorcio que afectó particularmente a la posición de la Corona, cuyas atribuciones jurídicas no disminuyeron, pero cuyo poder real o efectivo fue gradualmente decreciendo, aunque no de forma lineal, como consecuencia del desarrollo del sistema parlamentario del gobierno. Un sistema de gobierno que, tras sus primeros balbuceos durante el Reinado de Ana I, comenzó a ponerse en planta durante los reinados de Jorge I y Jorge II, y cuyos trazos esenciales resulta imprescindible conocer para comprender el debate constitucional británico durante este período.

## 2. Walpole y los dos primeros Jorges

Según se ha visto al hablar del reinado de Ana I, el proceso parlamentarizador de la monarquía británica consistió en la progresiva disminución de los poderes regio y su transferencia a un Gabinete cada vez más responsable ante el Parlamento o, con más exactitud todavía, a un Primer ministro cada vez más dependiente de la confianza de los Comunes<sup>60</sup>. Conviene insistir ahora en que esta merma del poder regio no se produjo a través de las leyes aprobadas por el Parlamento (*statute law*), sino mediante la interpretación jurisprudencial de la prerrogativa (esto es, del *common law*) y, sobre todo, a través de las convenciones constitucionales, verdaderas protagonistas de una "revolución invisible"<sup>61</sup>, que transformó profundamente el acuerdo constitucional de 1688.

---

<sup>59</sup> Junto al alcance de la "influencia" regia, hubo una segunda cuestión- que en este estudio voy a dejar de lado- que dividió de forma muy agria a los seguidores de Walpole y a los de Bolingbroke: el papel de los partidos en la estructura constitucional de la Gran Bretaña. Mientras los primeros entendían, de forma no siempre coherente, que los partidos eran una pieza imprescindible del Estado constitucional, los segundos no opinaban así, aunque admitiesen la legalidad de su existencia como expresión del pluralismo político en el seno de la sociedad. Sobre este asunto reflexiono en mi citado libro *Sistema de gobierno y partidos políticos: de Locke a Park*, pp. 53-60

<sup>60</sup> J. H. Plumb se ocupa del desarrollo del sistema parlamentario en su estudio *The Growth of political Stability in England, 1675-1725*, Londres, 1967, pp. 98-158; *vid.*, asimismo, A. H. Dodd, *The Growth of Responsible Government*, *op. cit.* pp. 65-116; y Mario Galizia, *Carattere del Regime Parlamentare Inglese nel Settecento*, Giuffrè, Milán, 1969.

<sup>61</sup> La expresión es de N. Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà...op. cit.* p. 117.

No cabe duda de que la parlamentarización de la monarquía británica se debió en no pequeña medida a un factor circunstancial: cuando en 1714 Jorge I accedió al trono de la Gran Bretaña, en el que se mantuvo hasta su muerte, en 1727, este rey no hablaba inglés, por lo que dejó de asistir a las reuniones del Gabinete. Su incapacidad para hablar la lengua de Shakespeare no fue, sin embargo, como suele creerse, la causa más relevante de su abandono de las cuestiones de gobierno. En realidad, pesó mucho más su desconocimiento de los asuntos de Inglaterra<sup>62</sup>.

Jorge II, que reinó desde 1727 hasta 1760, se mostró también más interesado en los asuntos de Hannover que en los de Inglaterra. De ahí que tampoco asistiese a las reuniones del Gabinete. Este alejamiento regio de los asuntos de Estado impulsó la parlamentarización de la Monarquía, aunque es preciso tener en cuenta que ninguno de los dos Jorges, sobre todo el segundo, renunciaron por completo a participar en la función de gobierno. "La revolución de 1688 - recuerda Willians, a este respecto- había dejado al Monarca en una posición muy sólida y durante la mayor parte de este período él fue verdaderamente la cabeza del poder ejecutivo. Jorge I y Jorge II desempeñaron un activo papel en todas las parcelas de gobierno, grandes y pequeñas"<sup>63</sup>, aunque, cabe añadir, no es menos cierto que lo hicieron a través de un Primer ministro responsable ante el Parlamento, que dirigió y coordinó la gestión del colegio gubernamental.

Junto al voluntario -y relativo- alejamiento de la dirección política del Estado por parte de los dos primeros Jorges, el reforzamiento del sistema parlamentario de gobierno se debió, asimismo, al afianzamiento de los dos grandes partidos políticos que habían nacido a mediados del siglo XVII: el *tory* y el *whig*<sup>64</sup>, aunque la política inglesa de este período- como la del resto del siglo XVIII- no puede comprenderse de forma cabal si se reduce a una mera confrontación entre estos dos partidos y se olvida la complicada maraña de facciones y conexiones personales, como ha puesto de relieve Lewis B. Namier<sup>65</sup>.

El partido *whig*, a diferencia del *tory*, se comprometió desde el principio y sin reserva alguna con la nueva dinastía de los Hannover, lo que le permitió dominar la vida política inglesa durante el casi medio siglo que va desde el acceso al trono de Jorge I hasta el advenimiento de Jorge III. (Un período de tiempo que no en vano la

---

<sup>62</sup> Cfr. John Mackintosh, *The British Cabinet*, Stevens and Son, 3ª edición, Londres, 1977, p. 51.

<sup>63</sup> E. Neville Willians, *The Eighteenth-Century Constitution (1688-1818)*, *Documents and Commentary* CUP., 1987, p. 68

<sup>64</sup> Sobre los partidos políticos durante esta época, *vid.* J. Brewer, *Party Ideology and Popular Politics at the Accession of Georges III*, CUP, 1976; J. P. Kenyon, *Revolution Principles. The Politics of Party, 1689-1720*, CUP, 1977; L. Colley, *In Defiance of Oligarchy: The Tory Party (1714- 1760)*, CUP, 1982.

<sup>65</sup> Cfr. Lewis B. Namier, *Monarchy and the Party System, en Crossroads of Power. Essays in Eighteenth-Century England*, Londres, 1962, pp. 213-234. De este autor, *vid.*, asimismo, *England in the Age of the American Revolution*, Londres, 1930; *The Structure of Politics at the Accession of George III*, 2ª edición, St. Martin's Press, 1957.

historiografía británica denomina "la época de la supremacía *whig*"<sup>66</sup>). Aunque la mayoría del partido *tory* acabó aceptando la legitimidad de los Hannover, como se ha dicho antes, este partido nunca contó con el apoyo de los dos primeros Jorges, lo que le puso en una situación muy incómoda, pues tampoco podía dejar de defender las prerrogativas de la Corona frente a las del Parlamento, ya que esta defensa seguía constituyendo su principal seña de identidad.

El monopolio *whig* del poder fue estableciendo una creciente cohesión y homogeneidad entre los miembros del Gabinete, que aumentó gracias a la consolidación del Primer ministro. Si bien el duque de Marlborough había actuado en parte como Primer Ministro durante el reinado de Ana, esta figura se robusteció sobremedida gracias a la recia personalidad de Robert Walpole, quien, como se ha dicho, llevó las riendas del Gabinete y de los Comunes desde 1721 a 1742 y cuyo único principio político, al decir de Leslie Stephen, era *quieta non movere*<sup>67</sup>. Walpole tuvo un especial ascendiente sobre los demás miembros del Gabinete, actuando como intermediario entre ellos y el Rey. Su preeminencia se debía a que gozaba de la más estrecha confianza de Jorge I, que Jorge II le confirmó en 1727, pero también al cargo que ocupaba: ministro de Hacienda (*First Lord of the Treasure* y *Chancellor of the Exchequer*). Un cargo que, en ausencia de unos partidos políticos disciplinados, permitía también asegurarse el apoyo de una mayoría favorable en la Cámara de los Comunes, sobre todo para obtener los recursos financieros necesarios para gobernar. Este apoyo lo obtuvo mediante todo tipo de artimañas corruptoras, como seguiría ocurriendo a lo largo del XVIII<sup>68</sup>. La "influencia" de la Corona en los Comunes se fue configurando, así, como un elemento esencial en el sistema de gobierno inglés, aunque buena parte de los publicistas no se resignasen a aceptarlo.

Como Primer ministro, Walpole prefirió pertenecer a la Cámara de los Comunes que a la de los Loes. Sentaba, así, un importante precedente, que seguirían Lord North, Pitt el Joven y Fox, consolidándose a partir de 1832. Resultaba indudable, además, que la pertenencia de Walpole a la Cámara Baja apuntalaba de forma notable su poder personal, al basarse no sólo en la confianza de la Corona, sino también en la de los Comunes<sup>69</sup>. "Cuando yo hablo aquí como Ministro -argumentaba Walpole en esta Cámara, el 1 de febrero de 1739- lo hago habiendo recibido mis poderes de su Majestad, pero siendo responsable ante esta Cámara por el ejercicio de esos poderes"<sup>70</sup>. Ahora

<sup>66</sup> Cfr. Basil Willians, *The Whig Supremacy, 1714-1760*, Oxford History of England, 2ª edición revisada por C. H. Stuart, 1962; y H. T. Dickinson, *Walpole and the Whig Supremacy*, 1973.

<sup>67</sup> Leslie Stephen, *History of English Thought in the Eighteenth Century* (1902), a Reprint in two volumes by Thoemmes Antiquarian Books, Bristol, 1991, vol. II, p. 168.

<sup>68</sup> Un estudio reciente sobre Walpole y la vida política de su tiempo en Jeremy Black, *Robert Walpole and the Nature of Politics in Early Eighteenth Century England*, Macmillan, Londres, 1990.

<sup>69</sup> Cfr. E. Neville Willians, *The Eighteenth-Century Constitution. op. cit.* p. 73 y G. M. Trevelyan, *Historia Política de Inglaterra*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp. 370 y ss.

<sup>70</sup> Apud W. C. Constin and J. Steven Watson, *The Law and Working of the Constitution, op. cit.* vol. I. pp.

bien, a Walpole sólo le llamaban Primer ministro sus enemigos. El insistía en que era un miembro más del Gabinete y, por tanto, un "Servidor de Su Majestad" (*His Majesty confidential Servent*)<sup>71</sup>, como siguieron siéndolo sus sucesores durante esa centuria y la siguiente, pues hasta el siglo XX el derecho escrito no se ocupó de regular ni su estatuto personal ni sus competencias, como tampoco las del Gabinete, pese a la importancia de ambos órganos en el sistema parlamentario de gobierno, que no por casualidad en la Gran Bretaña llegaría a conocerse con el nombre de *cabinet system*. En realidad, la preeminente posición de Walpole se debía tanto o más al favor regio que a la confianza del Parlamento. Buena prueba de ello es que cuando en 1739 presentó su dimisión a Jorge II, debido a la fuerte oposición del Parlamento, el rey se negó a aceptarla dos veces seguidas<sup>72</sup>.

La primacía de Walpole en el colegio gubernamental, y por consiguiente la solidaridad y cohesión de los miembros del Gabinete, se debió, asimismo, al afianzamiento de la responsabilidad política de sus miembros ante el Parlamento, lo que ciertamente reforzó también la posición de los Comunes frente a la Corona y, en definitiva, el sistema parlamentario de gobierno en su conjunto. La responsabilidad política del Gabinete tenía su origen en el ya mencionado *impeachment*. Un procedimiento que se había puesto en marcha en los primeros quince años del siglo XVIII precisamente contra Walpole y Bolingbroke. En Enero de 1712, en efecto, Walpole, a la sazón Secretario de Guerra, fue objeto de un *impeachment* por corrupción, auspiciado tanto por Bolingbroke como por Robert Harley, del que resultó culpable, lo que le acarreó la expulsión de los Comunes y la estancia durante un tiempo en la Torre de Londres. A partir de estos acontecimientos, Walpole, al que los *whigs* consideraron un mártir, incubó un odio hacia los *tories*, y en particular hacia Bolingbroke, que duraría el resto de su vida.

El acceso al trono de Jorge I truncó las ambiciones políticas de Bolingbroke y dio la oportunidad a Walpole de vengarse. Este, en efecto, maniobró para que Bolingbroke fuese objeto de un *impeachment* por su participación, como Secretario de Estado, en las negociaciones de paz durante la guerra de sucesión española, que había finalizado en 1713 con la firma del Tratado de Utrecht, así como por sus intrigas con los jacobitas, esto es, con los partidarios de Jacobo III, el pretendiente Estuardo al trono de Inglaterra<sup>73</sup>.

---

217-8.

<sup>71</sup> Cfr. S. B. Chrimes, *English Constitutional History*, OUP, 3ª edición, 1965, pp. 18 y ss.

<sup>72</sup> Cfr. K. R. Mackenzie, *The English Parliament*, Penguin Books, Harmondsworth, Londres, 1950, p. 84.

<sup>73</sup> La vida política de Bolingbroke había comenzado en 1700, fecha en la que había accedido al Parlamento, destacando pronto por su oratoria y por su respaldo a los *tories*. Nombrado por la reina Ana, en 1704, Secretario de Guerra, apoyó a Robert Harley, uno de los principales ministros de aquella reina, y colaboró estrechamente con el duque de Marlborough durante la guerra de sucesión española, que enfrentó a Inglaterra con Francia. En 1710 fue nombrado Secretario de Estado en un nuevo Gobierno de Harley, pero más tarde criticó la política moderada de éste e intentó sustituirle, aunque fracasó. Harley

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

Durante el Gobierno de Walpole -y, en realidad, durante todo el reinado de los dos primeros Jorges- la responsabilidad política ministerial se puso en práctica en diferentes ocasiones, pues ni siquiera Walpole llegó a controlar totalmente a los Comunes, en particular a los grandes terratenientes que allí tenían asiento<sup>74</sup>. Ahora bien, esa responsabilidad se exigió de forma puramente individual. En esta época, en efecto, los Comunes solicitaron al Rey varias veces el relevo de un ministro por haber rechazado algunas medidas propuestas por el Parlamento, a través de unas mociones (que pueden calificarse ya de censura) en las que declaraban que dicho ministro carecía del apoyo parlamentario<sup>75</sup>. Es cierto que los Comunes consiguieron en 1742 la caída de Walpole, pero no lo es menos que tan sólo trajo consigo la dimisión de tres ministros, lo que prueba que la responsabilidad colectiva del Gabinete no había arraigado todavía<sup>76</sup>. Habría que esperar al reinado de Jorge III para que se considerase que todos los miembros del Gobierno debían dimitir en bloque si el Primer ministro resultaba derrotado en el Parlamento y, por tanto, para que la responsabilidad colectiva comenzase a despuntar.

Con la preeminencia de Walpole y el progresivo alejamiento de Jorge I y Jorge II de las funciones de gobierno, fue cobrando cada vez más sentido el principio, extraído del *common law*, de que el monarca no puede hacer entuerto (*king can do no wrong*), con el que el derecho público británico proclama la irresponsabilidad jurídica y política del rey<sup>77</sup>. Esta irresponsabilidad es, desde luego, consustancial a todas las formas de monarquía. Pero en la parlamentaria se considera una consecuencia del alejamiento del monarca de las tareas de gobierno y, por consiguiente, del traslado a los ministros de la responsabilidad a que pueda dar lugar el ejercicio efectivo de estas tareas. Una responsabilidad que primero había sido sólo jurídica, pero que a partir precisamente del Gobierno de Walpole fue también, y sobre todo, política.

dimitió en Julio de 1714, pero la muerte de la reina Ana, al mes siguiente, arruinó definitivamente las esperanzas de Bolingbroke de reemplazar a Harley en la dirección de los *tories*.

<sup>74</sup> Sobre el control de los Comunes por Walpole, *vid.* J. H. Plumb, *The Growth of political Stability in England*, *op. cit.* y Romney Sedgwick (ed.), *The House of Commons, 1715-1754*, 2 vol. 1970.

<sup>75</sup> A. H. Dodd, *The growth of responsible Government from James the first to Victoria*, *op. cit.* pp. 71 y ss.

<sup>76</sup> *Cfr.* J. P. Mackintosh, *The British Cabinet*, *op. cit.* p. 57.

<sup>77</sup> Sobre la historia y el alcance de este principio *vid.* Janette Greenberg, *Our Grand Maxim Of State, "The King Can Do No Wrong"*, en "History of Political Thought", vol. XII, nº2, 1991, pp. 209-228.

El traslado de la responsabilidad del rey a sus Ministros vigorizó el principio, también extraído del *common law*, de que el monarca no puede actuar por sí propio (*king cannot act alone*), sino a través de sus ministros y de otros agentes de menor rango, que por este hecho se responsabilizan de todos los actos de aquél. Este principio dió lugar al refrendo (*counter-signature*) de los actos regios y, más tarde, a un sutil y complicado sistema para respaldar incluso los actos no escritos del monarca, entendiéndose necesaria, por ejemplo, la presencia del ministro de Asuntos Exteriores o de otros altos cargos del ministerio cuando el monarca celebrase conversaciones con Ministros extranjeros<sup>78</sup>.

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

El desarrollo del sistema parlamentario -cuyos trazos esenciales se acaban de mostrar- a la vez que vino impulsado por el bipartidismo, contribuyó de forma decisiva a consolidarlo. Hasta el punto de que durante los reinados de los dos primeros Jorges la existencia de un partido en el poder -siempre el mismo: el *whig* o, con más propiedad, el "partido de la Corte", afín a Walpole- y de otro en la oposición- el *tory* o, más exactamente, el "partido del país", auspiciado por Bolingbroke- se fue considerando una pieza esencial del sistema político británico (o, dicho con otros términos, de su "constitución material"), aunque no todos los publicistas aceptaron esta situación<sup>79</sup>.

### **3. Bolingbroke y la defensa de la monarquía mixta y equilibrada**

Aunque los miembros del partido *whig* aceptasen la doctrina de la monarquía mixta y equilibrada<sup>80</sup>, que se había convertido ya en un auténtico lugar común, en lo que concierne a las relaciones entre la Corona, los Lores y los Comunes, como antes se había adelantado, mostraron una relativa división de opiniones, que se puso de relieve

---

<sup>78</sup> Cfr. A. Todd, *Parliamentary Government of England* (edición resumida y revisada por G. Walpole), Londres, 1982, p. 85.

<sup>79</sup> Cfr. mi libro *Sistema de gobierno y partidos políticos*, op. cit. pp. 53-60.

<sup>80</sup> El propio Walpole aceptó esta doctrina de forma expresa en el Parlamento, en donde afirmó: "es verdad que nuestro gobierno es mixto y en esto consiste la perfección de nuestra constitución. En nuestro sistema de gobierno se combinan y enlazan la monarquía, la aristocracia y la democracia con el fin de darnos todas las ventajas de cada una sin someternos a sus riesgos y desventajas", apud. H. T. Dickinson, *Libertad y Propiedad...* op. cit. p. 147.

sobre todo durante el interesante debate que suscitó el *Peerage Bill* de 1719<sup>81</sup>. Mediante este Proyecto de Ley, que no llegó a aprobarse, algunos dirigentes *whigs* pretendían asegurar el control de la Cámara de los Lores, que de hecho ya tenían, reduciendo su número a 235 miembros y limitando, así, la prerrogativa regia de nombrar nuevos Pares. Tal medida -fruto del temor a que el Príncipe de Gales, una vez en el Trono, se manifestase hostil al Gabinete- suscitó una intensa polémica en torno a las relaciones entre el rey- a la sazón Jorge I-, los Lores y los Comunes.

Los defensores del *Bill* argumentaban que sólo reduciendo el número de Lores y suprimiendo, por tanto, la prerrogativa regia de nombrarlos sin límite, la Cámara Alta podría ser independiente del rey y desempeñar un papel moderador en las disputas que surgiesen entre el éste y los Comunes. Un papel, en definitiva, de salvaguarda del carácter "mixto" y "equilibrado" de la Constitución, imposible de ejercer si el rey pudiese seguir nombrando los Pares necesarios para deshacer una mayoría parlamentaria hostil en la Alta Cámara. Bill Addison, por ejemplo, sostuvo: " es necesario que esas tres ramas (esto es, los Lores, los Comunes y el rey) sean distintas y estén totalmente separadas las unas de las otras, de tal forma que ninguna de ellas pueda permanecer bajo la influencia y el control de cualesquiera de las ramas colaterales"<sup>82</sup>.

Los detractores del proyecto de Ley, acaudillados por Robert Walpole, que todavía no había accedido a la jefatura del Gabinete, replicaban que si bien cada una de las tres ramas del poder legislativo debía ser independiente de las otras, para mantener el equilibrio constitucional era imprescindible que cada una de ellas ejerciese un control sobre el poder de las demás. Si el rey sustrajese a los Comunes la competencia de aprobar el presupuesto, la monarquía sería absoluta; si los Comunes aboliesen la prerrogativa regia de disolución de los Comunes, la monarquía se convertiría en democrática; y, en fin si se aboliese la prerrogativa regia de nombrar nuevos Pares- como los defensores del *Peerage Bill* sustentaban-, la Cámara de los Lores se convertiría en un reducto aristocrático. La aprobación de este proyecto supondría, pues, a juicio de Walpole y de sus seguidores, eliminar los controles entre los diversos poderes, convirtiendo la Constitución en un sistema de poderes independientes, lo que, en palabras de Walpole, crearía "un estado de guerra, en lugar de un estado civil"<sup>83</sup>.

Ahora bien, es preciso subrayar que los defensores del *Peerage Bill* al apoyar la independencia de los Lores frente al monarca no buscaban la independencia de los tres poderes del Estado. La prueba es que no defendieron nunca la independencia de los

---

<sup>81</sup> El texto de este Proyecto de Ley en W.C. Costin y J. Steven Watson, *The Law and Working of the Constitution...* op. cit. vol. I, pp. 213-215.

<sup>82</sup> *The Old Whig*, nº 1, Londres, 1719. p. 2. Apud. M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the separation of powers*, op. cit. pp. 70-71.

<sup>83</sup> *Some Reflections upon a Pamphlet called the Old Whig*, Londres, 1719, p- 16. Apud M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the separation of powers*, op. cit. p. 73.

Comunes frente a la "influencia" del ejecutivo, lo que hubiera sido más coherente con sus premisas, pues en realidad pensaban aprovecharse de esa "influencia" en el futuro, como hizo Walpole<sup>84</sup>.

El debate sobre la organización de los poderes del Estado se animó todavía más con la intervención de Bolingbroke, quien no había podido tomar parte en los debates del *Peerage Bill*, pues desde 1715 -año en el que su enemigo Walpole fue nombrado Ministro de Hacienda- hasta 1725 había permanecido exiliado en Francia, a resultas del *impeachment* antes comentado. Allí se convirtió en Secretario de Jacobo III, lo que llevó al Parlamento británico a dictar un *Act of Attainder* contra él, en virtud del cual sus propiedades fueron confiscadas. Tras romper con el pretendiente Estuardo, Bolingbroke intentó congraciarse con Jorge I, para lo cual escribió, en 1717, una "Carta a Sir William Wyndham" -que se publicó póstumamente en 1753- en la que defendía su actuación pública desde 1710 y hacía un llamamiento a los *tories* para que abandonasen la causa jacobita<sup>85</sup>.

Regresó a Inglaterra en 1725, tras ser perdonado dos años antes, aunque sin recuperar su título y su escaño en la Cámara de los Lores, lo que atribuyó a la animosidad de Robert Walpole, contra cuyo Gobierno ejercería en adelante una constante e inteligente oposición, acusándole de monopolizar el poder mediante la corrupción y el soborno, así como de destruir las bases de la Constitución británica.

Para Bolingbroke era preciso asegurar la independencia de los tres poderes del Estado y en particular la de los Comunes frente al ejecutivo, con el objeto de proteger la independencia del Parlamento frente a las intromisiones del rey y de sus ministros. Unas intromisiones que, a su juicio ponían en entredicho el carácter mixto y equilibrado de la monarquía británica, según se había establecido en la revolución de 1688, como garantía imprescindible de la libertad. Bolingbroke, no obstante, se cuidaba mucho de distinguir en sus escritos entre el rey y sus ministros, a quienes achacaba por entero la corrupción, además de insistir, con la machaconería propia de un converso, en su fidelidad a la dinastía reinante y, por supuesto, a los principios de la "antigua Constitución" británica y a la revolución de 1688. Con tales declaraciones quería dejar bien claro que ya nada tenía que ver con su antiguo jacobitismo, del que seguía siendo acusado por los partidarios de Walpole.

Bolingbroke expuso su tesis central con toda claridad en un artículo que publicó en *The Craftsman*, en febrero de 1729: "como una de las peculiaridades más felices de nuestra Constitución consiste en que la suprema autoridad legislativa reside en tres órdenes distintos (el rey, los Lores y los Comunes), resulta esencial para preservar este

---

<sup>84</sup> Cfr. M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the separation of powers*, op. cit. p. 71.

<sup>85</sup> Cfr. *A Letter to Sir William Windham*, en *The Works of Lord Bolingbroke*, Londres, 1844, Reprints of Economics Classics, Augustus M. Kelley, Bookseller, Nueva York, 1967, pp. vol. 1, pp. 111-179.

sabio principio que ninguno de esos tres órdenes controle o influya en los otros dos, ya que de lo contrario se destruiría el *Equilibrio de Poder*, en el que se cimenta un *Estado Libre*, y se transformaría en una monarquía absoluta"<sup>86</sup>.

En coherencia con este punto de partida, Bolingbroke propuso, en ese mismo año de 1729, que los diputados que recibiesen una pensión o cargo del rey fuesen privados de su escaño<sup>87</sup>. Una medida que, como se ha visto, el Parlamento había descartado en 1705 al derogar una cláusula de la Ley de Establecimiento que prohibía ser miembro de los Comunes a aquéllos que desempeñasen un cargo al servicio de la Corona.

Al año siguiente Bolingbroke volvió a defender sus tesis en *The Craftsman*, polemizando con el *London Journal*, sustentado por Walpole y en cuyas páginas Osborne había acusado a Bolingbroke de querer destruir el equilibrio de poderes y tratar de acantonar al rey en el ejercicio de la función ejecutiva, cuando era patente que éste participaba también en la función legislativa mediante el veto<sup>88</sup>. Esta acusación carecía de fundamento. Lo que criticaba Bolingbroke era la "influencia" del rey -y sobre todo de Walpole, su Primer ministro- en los Comunes. Una influencia que, a su juicio, era precisamente lo que destruía el carácter mixto y equilibrado de la Constitución y, en realidad, lo que convertía a la monarquía en absoluta, toda vez que el poder legislativo era el poder supremo del Estado. En respuesta a Osborne, en efecto, Bolingbroke sostuvo que "la seguridad del todo depende del equilibrio de las partes y el equilibrio de las partes de la independencia de unas respecto de las otras"<sup>89</sup>.

Tesis que sostuvo de nuevo en *Remarks on the History of England*<sup>90</sup>, que vio la luz en *The Craftsman* entre 1730 y 1731<sup>91</sup> y en donde exponía un acabado resumen de su teoría de la Constitución, inspirada en la noción del Estado mixto o de la monarquía limitada, así como en las doctrinas de la división de poderes y del equilibrio constitucional: "el rey de la Gran Bretaña es el supremo magistrado, que tiene una voz negativa en el poder legislativo (Bolingbroke se refería aquí al veto). A él se le ha confiado el poder ejecutivo, así como otras competencias y privilegios anexos a dicho poder, que conforman lo que se conoce como prerrogativa. Las dos Cámaras del Parlamento tienen sus derechos y privilegios, algunos de ellos comunes a ambas; otros,

---

<sup>86</sup> *The Craftsman*, Reprint, t. 6. p. 75, cursiva del autor, *apud* Michel Tropper, *La Séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1980, p. 129. Cursiva de Bolingbroke.

<sup>87</sup> *The Craftsman*, Reprint, t. 6. p. 75, *apud* M. Tropper, *La Séparation des pouvoirs...op. cit.* p. 129.

<sup>88</sup> De esta polémica se ocupa Michel Tropper en *La Séparation des pouvoirs...*, *op. cit.* pp. 128-130, interpretando la teoría constitucional de Bolingbroke de manera muy distinta a como lo había hecho R. Shackleton en su artículo, *Montesquieu, Bolingbroke and the separation of powers*, en "French Studies", Enero de 1945.

<sup>89</sup> *The Craftsman*, 208, Reprint. 219, 27 Junio de 1730, *apud* Michel Tropper, *La separation de pouvoirs...*, *op. cit.* p. 129.

<sup>90</sup> *Remarks on the History of England* en *The Works of Lord Bolingbroke*, *op. cit.* vol. I, p. 331.

<sup>91</sup> *Remarks on the History of England* en *The Works of Lord Bolingbroke*, *op. cit.* vol. I, p. 331.

privativos de cada una de ellas. A las dos Cámaras del Parlamento corresponde deliberar y aprobar los proyectos de ley o bien rechazar los que le envían, así como hablar, representar, aconsejar y reconvenir. La suprema judicatura reside en la Cámara de los Lores. Los Comunes son el gran Jurado de la Nación; a ellos pertenece examinar y aprobar los Presupuestos".

Bolingbroke continuaba su examen señalando que "si los poderes legislativo y ejecutivo residiesen enteramente en el rey, como ocurre en varios países, la monarquía sería absoluta; si en los Lores, nuestro gobierno sería una aristocracia; si en los Comunes, una democracia. Es la división del poder, los distintos privilegios atribuidos al rey, a los Lores y a los Comunes, lo que constituye una monarquía limitada".

Esta monarquía mixta o limitada exigía un equilibrio entre las tres partes que la componían, de tal manera que para Bolingbroke, "si una parte de los tres poderes usurpase en cualquier momento más poder del que el derecho le concede o si hiciese un uso inadecuado de su poder legal, las otras dos partes podrían, uniendo sus fuerzas, reconducir ese poder a sus propios límites, o corregir su abuso; y si en algún momento dos partes acordase usurpar o abusar del poder, el peso de la tercera parte podría, al menos, retrasar el perjuicio y dar tiempo y oportunidad para impedirlo. En eso consiste el equilibrio de poderes, del que tanto se ha hablado... y que ha salvado a nuestra constitución...".

Concluía Bolingbroke advirtiendo que si "las diversas partes de nuestro Estado" tenían el poder de controlar y contener las demás", ese poder sólo era posible a partir de la independencia, y no de la confusión, de esas tres partes: " mientras esta división del poder... constituye y mantiene nuestro sistema de gobierno, se sigue de aquí que su confusión tendería a destruirlo"<sup>92</sup>.

En *A Dissertation upon Parties*, publicada también en *The Craftsman* entre 1733 y 1734 y dedicada a su gran rival, Robert Walpole<sup>93</sup>, Bolingbroke, haciendo gala de una mentalidad iusracionalista muy común a su siglo, partía de una distinción muy importante entre "*Constitution*" y "*Government*". La primera era "el conjunto de leyes, instituciones y costumbres, derivadas de ciertos principios racionales inmutables... destinados a mantener un no menos inmutable bien público... ". El segundo, en cambio (concebido como función en sentido amplio y no como mero órgano), consistía en una particular manera de organizar la "administración de los negocios públicos". En virtud de la Constitución una comunidad se organizaba políticamente y a tenor de ella debían

---

<sup>92</sup> *Remarks on the History of England* en *The Works of Lord Bolingbroke, op. cit.* vol. I, pp. 332-333. Sobre estos extremos, vid. M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the separation of powers, op. cit.* pp. 73-4; y J. H. Burns, *Bolingbroke and the concept of Constitutional Government*, en "Political Studies", vol. 10, 1962, pp. 264-276.

<sup>93</sup> Su texto en *The Works of Lord Bolingbroke, op. cit.* vol. II, pp. 5-171.

necesariamente actuar todos los poderes del Estado<sup>94</sup>. En otras palabras, añadía Bolingbroke, la Constitución "es la regla por la que nuestros príncipes deben gobernar siempre", mientras que el gobierno es "el modo en que esos príncipes dirigen los negocios públicos en un determinado momento". Por eso, mientras que la Constitución "debía ser inmutable", el gobierno (esto es, la forma de gobernar o de dirigir el Estado) "podía y ... debía variar"<sup>95</sup>.

La Constitución británica, tal como se había "mejorado", que no "inventado", en la revolución de 1688, y a la que estaban subordinados, según se ha visto, tanto la Corona como las dos Cámaras del Parlamento, había vertebrado un Estado "mixto" y "equilibrado"<sup>96</sup>, sin duda el "más perfecto de todos los que se habían establecido hasta entonces"<sup>97</sup>. Un Estado que se fundaba en la sabia presunción, abonada por la historia, de que "los príncipes pueden abusar de su poder y los parlamentos traicionar la confianza (del pueblo)", por lo que se habían establecido los controles necesarios para que ni unos ni otros pudiesen lesionar la libertad popular durante mucho tiempo<sup>98</sup>. Pero ese Estado "mixto" y "equilibrado", orgullo de los británicos y envidia de los extranjeros, corría el riesgo de ser destruido por Robert Walpole y su Gobierno mediante el empleo sistemático de la corrupción, "que había subordinado las dos cámaras del Parlamento a la Corona" y menoscabado "la libertad de las elecciones", poniendo en serio peligro la Constitución británica<sup>99</sup>.

Bolingbroke retomó estas tesis con particular vigor en su *Idea of a Patriot King*, escrita en 1738<sup>100</sup>. Esta obra, en buena medida corolario de las anteriores y sin duda la más trabajada e influyente de todas las suyas<sup>101</sup>, se dirigía al grupo de oposición a Walpole, que tenía puestas sus esperanzas en el hijo de Jorge II, Federico Luis, Príncipe de Gales, enemistado con sus padres y con el Primer ministro, pero que no llegaría nunca a ser rey, al morir en 1751, pocos meses antes de que lo hiciese Bolingbroke. En esta obra, sobre defender una "monarquía limitada" o constitucional, cosa que ya había hecho en anteriores escritos, como se ha visto, hacía hincapié en el papel que en esa monarquía debía desempeñar el rey. Pero no un rey cualquiera, sino un "Rey Patriota".

---

<sup>94</sup> *A Dissertation upon Parties* en *The Works of Lord Bolingbroke*, op. cit. vol. II, p. 88. Vid, asimismo, pp. 6-7.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 119.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>99</sup> *Ibidem*, pp. 9-10. En igual sentido, pp. 11 y 15-16 y 160. En realidad, este es un argumento presente a lo largo de todo este opúsculo.

<sup>100</sup> Su texto en *The Works of Lord Bolingbroke*, vol. II, pp. 372 a 429. Sobre las diversas ediciones de este texto, vid, la detallada *Introduzione* de Guido Abatista a la traducción italiana de esta obra, *L'Idea di un Re Patriota*, op. cit. pp. LXXXIX-XCVI.

<sup>101</sup> Su influencia externa fue, no obstante, bastante limitada, como pone de relieve Guido Abbatista, quien recuerda que desde su publicación hasta hoy sólo hubo tres traducciones al francés, siendo la suya la primera al italiano, cfr. *Premessa* a la *L'Idea di un Re Patriota*, op. cit., p. XIV, nota 3. Hasta ahora, que se sepa, no ha habido traducción alguna de esta obra al español.

Con mayúsculas. La "monarquía limitada" era para Bolingbroke "la mejor forma de gobierno", al conjugar armoniosamente un poder hereditario, y por tanto permanente, encarnado en la Corona, con otros poderes aristocráticos y democráticos, representados por la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, respectivamente, consiguiéndose, así, un gobierno mixto y equilibrado<sup>102</sup>. Al vertebrar jurídicamente una monarquía limitada era preciso, a su juicio, asegurar la libertad del pueblo sin debilitar en exceso las prerrogativas del monarca<sup>103</sup>. "El príncipe y el pueblo -argumentaba- contraen un compromiso el uno para con el otro: el príncipe para gobernar bien y el pueblo para honrarle y obedecerle"<sup>104</sup>.

Bolingbroke recordaba, citando a Locke, que "el bien del pueblo" era "el último y verdadero fin de todos los gobiernos, a favor del cual se crearon y sin cuyo consentimiento no habrían podido nacer"<sup>105</sup>. La libertad era "el más grande bien del pueblo", de forma que la obligación de mantenerla y defenderla se convertía "en la más sagrada obligación para un Rey Patriota", para quien la Constitución era una ley que contenía "la regla de su gobierno y la medida de la obediencia de sus súbditos"<sup>106</sup>. Para Bolingbroke, pues, en una monarquía limitada, el monarca, si era realmente patriota, debía ser el principal garante de la libertad del pueblo, reconocida en la Constitución, para lo que era preciso que ejerciese todos los poderes que esta ley le otorgaba.

Bolingbroke añadía que sólo el acceso al trono de un rey patriota - supuestamente el príncipe Federico- podría restablecer en toda su integridad la Constitución británica y erradicar la corrupción implantada por Walpole con el respaldo de Jorge II. El nuevo rey debía comenzar a "gobernar tan pronto como comenzase a reinar" y lo primero que debía hacer era desembarazarse de los viejos ministros y nombrar a otros nuevos, cuyo norte debería ser siempre el interés del Estado y no el del partido, el unir en vez del dividir<sup>107</sup>. De esta forma, el rey de la Gran Bretaña se convertiría en "el padre común de su pueblo"<sup>108</sup>. "La verdadera imagen de un pueblo libre, gobernado por un Rey Patriota- agregaba- es la de una familia patriarcal, en donde la cabeza y los miembros están unidos por un interés común y animados también por un espíritu común"<sup>109</sup>.

En definitiva, pues, frente al sistema parlamentario que Walpole había contribuido de forma decisiva a articular, Bolingbroke sostuvo la necesidad de

<sup>102</sup> Cfr. *Idea of a Patriot King*, en *The Works of Lord Bolingbroke*, op. cit. vol. II, pp. 378-381.

<sup>103</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 383.

<sup>104</sup> Cfr. *ibidem*, p. 386.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 390.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 391.

<sup>107</sup> *The Idea of a patriot King* en *The Works of Lord Bolingbroke*, op. cit. vol. II, pp. 398-399. Un análisis burlón de este texto en L. Stephen, *History of English Political Thought*, op. cit. vol. II. pp. 177-8, en donde se critica su huera y pesada retórica.

<sup>108</sup> *The Idea of a patriot King* en *The Works of Lord Bolingbroke*, op. cit. vol. II, p. 401.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 401.

conservar el sistema de gobierno monárquico-constitucional que había puesto en planta la revolución de 1688.

#### IV. La matizada postura de Hume sobre la monarquía mixta y equilibrada

David Hume (1711-1776), al igual que Bolingbroke, se mantuvo básicamente fiel a la doctrina de la monarquía mixta y equilibrada, pero ello no le impidió captar e incluso respaldar algunas premisas del emergente sistema parlamentario de gobierno y, muy en particular, la creciente importancia de los Comunes. A Hume lo que le preocupaba realmente era defender el sistema de gobierno más adecuado para vertebrar un Estado de Derecho o, para decirlo con sus palabras, "*a government of laws, not of men*"<sup>110</sup>. Ahora bien, ¿cuál era, a su juicio, ese sistema de gobierno? En principio, era partidario, como Montesquieu, de examinar las ventajas de los sistemas de gobierno de acuerdo con la situación concreta de cada país, pese a lo cual no ocultaba sus simpatías, coincidentes también con las del Barón de la Brède, por la "monarquía mixta". Es más, Hume consideraba un "axioma universal en política que un príncipe hereditario, una nobleza sin vasallos y un pueblo que vota a través de sus representantes forman la mejor monarquía, aristocracia y democracia"<sup>111</sup>.

La monarquía "mixta", si bien no exenta de defectos, gozaba, a su parecer, de las más grandes ventajas de cada una de las formas puras de gobierno, como la estabilidad del Estado y la continuidad de sus instituciones, inherentes ambas a la monarquía hereditaria<sup>112</sup>, mientras que el principio de igualdad de todos los hombres ante la ley, recogido en la fórmula "una nobleza sin vasallos" (que Voltaire había utilizado antes<sup>113</sup>) y la votación de los impuestos por parte de los representantes del pueblo (esto es, de la masa instruida y con derecho de voto), eran los imprescindibles elementos democráticos que Hume exigía en el Estado para templar tanto a la aristocracia como a la monarquía, pese a su disconformidad, no ya con la democracia directa, sino también con la democracia representativa basada en el sufragio universal, como era común entre los

---

<sup>110</sup> *Of Civil Liberty*, en *David Hume, The Philosophical Works*, edición de Thomas Hill Green y Thomas Hodge Grose, 4 vol, Londres, 1882-1886, reimpresión por Scientia Verlag Aalen, 1964, Vol. 3. p. 185. Por esta edición se harán en adelante todas las citas de Hume, señalándose volumen y página. La mayoría de las obras que se citan aquí son breves ensayos agrupados bajo el título de *Essays, Moral and Political*, publicados entre 1741 y 1742, o de *Political Discourses*, que vieron la luz en 1752. Una selección de ambas obras se publicó entre 1753 y 1754 con el título de *Essays and Treatises on several subjects*, y en 1758 bajo el de *Essays Moral, Political and Literary*.

<sup>111</sup> *That Politics may be reduced to a Science*, vol. 3, p. 101.

<sup>112</sup> Así se expresará en su ensayo *Of the Original Contract*.

<sup>113</sup> "*La nation anglaise -escribe Voltaire en las Lettres Anglaises- est la seule de la terre qui soit parvenue à régler le pouvoir des rois en leur résistant, et qui d'efforts en efforts ait enfin établi ce gouvernement sage où le prince, tout-puissant pour faire du bien, a les mains liées pour faire le mal, ou les seigneurs sont grands sans insolence et sans vassaux, et où le peuple partage le gouvernement sans confusion, Lettres Philosophiques* (más conocidas por *Lettres Anglaises*) (1733-1734), Gallimard, París, 1986, "Octava Carta, *Sur le Parlement*, p. 66.

liberales de su época<sup>114</sup>.

Esta forma mixta de gobierno era, precisamente, la que, a su juicio, existía en la Gran Bretaña de entonces<sup>115</sup> y con la que el pensador escocés se identificó en lo esencial. Tan es así que Duncan Forbes ha visto en el pensamiento político de Hume un intento de legitimar la monarquía hannoveriana -amenazada todavía por los "jacobitas" o partidarios de los Estuardos- mediante un programa moderado y de consenso<sup>116</sup>. Una opinión que comparte Frederick G. Whelan, quien señala que para Hume la monarquía inglesa de su época, además de haber sido el fruto de un consenso popular o, más exactamente, parlamentario, conquistado tras la revolución de 1688, tenía la antigüedad suficiente para que su legitimidad se reforzase mediante el criterio de la *long possession* y, desde luego, por su utilidad, al haber consolidado el ejercicio regular de las libertades públicas<sup>117</sup>. En pocas palabras, en la monarquía británica se daban los tres requisitos que Hume en el "Tratado de la Naturaleza Humana" había considerado esenciales para legitimar el Estado: utilidad, consentimiento y prescripción<sup>118</sup>.

Si socialmente la clase media era la mejor y más firme base de la libertad pública, como sostuvo repetidas veces<sup>119</sup>, la monarquía británica, al combinar las tres formas clásicas de gobierno, era el principal baluarte institucional de esa libertad, así como del progreso económico y de la supremacía de la ley. "Nada puede sorprender tanto a un extranjero -escribe Hume- como la gran libertad que en este país disfrutamos para comunicar al público cuanto nos plazca y censurar abiertamente las medidas tomadas por el rey o sus ministros... Dado que esta libertad no es concedida por ningún otro gobierno, ni republicano ni monárquico, y carecen de ella tanto Holanda y Venecia, como Francia o España, parece natural preguntarse a qué se debe el que sólo Gran Bretaña disfrute de tan especial privilegio. La razón de que las leyes nos den tal libertad

---

<sup>114</sup> "El pueblo bajo y los pequeños propietarios -escribe Hume en *Idea of a perfect Commonwealth*- no son en modo alguno idóneos para las asambleas de condado ni para elegir los altos cargos de la república". En este mismo ensayo, tras calificar de "chusma indiscriminada" a "nuestros electores ingleses", se manifestaba a favor de impedir, como ocurría en la época de Cromwell, " que en las elecciones de los condados vote nadie que no tenga bienes por un valor de 200 libras", vol. 3. p. 483-4. En otra ocasión llegará a decir que " si bien la libertad es preferible a la esclavitud, en la inmensa mayoría de los casos, antes preferiría ver en esta isla una monarquía absoluta que una república". *Whether the British Government inclines more to Absolute Monarchy, or to a Republic*, vol. 3, p. 125.

<sup>115</sup> "The English Government" era, en efecto, "una mezcla de Monarquía, aristocracia y democracia" dirá en *Of National Characters*, vol. 3, p. 252.

<sup>116</sup> Cfr. *Hume's Philosophical Politics*, CUP, 1975, p. 91.

<sup>117</sup> Cr. Frederick G. Whelan, *Time, Revolution and Prescriptive Right in Hume's Theory of Government*, en "Utilitas", vol. 7, nº 1, mayo, 1995, pp. 112-119. Este autor destaca a este respecto la sección *Objects of Allegiance*, de la segunda parte del "Tratado de la Naturaleza Humana, y el ensayo *Of The Protestant Succession*. De F. G. Whelan, *vid. asimismo*, su libro *Order and Artifice in Hume's Political Philosophy*, Princeton, University Press, 1985, en el que analiza con mayor detenimiento las tesis de Hume sobre el constitucionalismo británico de su época.

<sup>118</sup> Sobre este extremo y sobre otros aspectos de la Teoría humeana del Estado reflexiono en mi citado artículo *Estado y Monarquía en Hume*, pp. 59-90.

<sup>119</sup> Por ejemplo, en su ensayo *Of Refinements in the Arts*.

parece ser nuestra forma mixta de gobierno, no del todo monárquica ni enteramente republicana"<sup>120</sup>.

A juicio de Hume, en esta forma mixta de gobierno, en donde prevalecía "el aspecto republicano del gobierno, aunque con gran dosis de monarquía", el monarca se veía obligado, "por instinto de conservación, a mantener una constante vigilancia sobre los magistrados, eliminar cualquier tipo de poderes discrecionales y asegurar la vida y la hacienda de todos mediante leyes generales e inflexibles". El resultado no podía ser otro que el afianzamiento del Estado de derecho: "sólo puede ser tenido por delito aquello que la ley ha especificado claramente como tal; a nadie le puede ser imputado un delito sino mediante prueba suficiente ante los jueces; y estos jueces deben ser sus conciudadanos, obligados por el propio interés a mantenerse alerta frente a los abusos y violencias de los ministros"<sup>121</sup>.

Pero, además, Hume mostraba su convencimiento de que a este tipo "mixto" de monarquía debía la Gran Bretaña no sólo "su libertad, y acaso su cultura", sino también su "industria, comercio y poderío naval"; y gracias a ella "el nombre de Inglaterra se distingue entre la sociedad de naciones y aspira a rivalizar con el de las más libres e ilustres repúblicas de la antigüedad"<sup>122</sup>.

Conviene señalar a este respecto que para Hume la república era una forma de gobierno perfectamente posible en la Gran Bretaña. Sencillamente, no era la más conveniente. En realidad, en contra de la opinión dominante, entendía que esta forma de gobierno era más viable en los grandes Estados que en los pequeños<sup>123</sup>. Una tesis que los hechos corroborarían un mes después de su muerte, cuando se firmó la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y se construyó la primera gran República moderna.

Pero que Hume se identificase con la monarquía británica no significa que aceptase plenamente el régimen político vigente entonces. Antes al contrario, el pensador escocés no ocultó sus críticas al sistema representativo y electoral británicos ni sus deseos de reformarlo, aunque, eso sí, no con el objeto de hacerlo más democrático, sino más "equilibrado"<sup>124</sup>. No obstante, en términos generales, estaba de acuerdo con los rasgos esenciales de la Constitución británica, cuyo desarrollo trazó con mano maestra en la *History of England* y a la que se referirá en una ocasión como "ese noble edificio, orgullo de Britania, envidia de nuestros vecinos, alzado por el esfuerzo de tantos siglos, restaurado a costa de tantos millones y cimentado por tanta sangre vertida"<sup>125</sup>.

---

<sup>120</sup> *Of the Liberty of the Press*, vol. 3, pp. 94-5.

<sup>121</sup> *Of the Liberty of the Press*, vol. 3, pp. 95-6

<sup>122</sup> *Of the Coalition of Parties*, vol. 3, p. 465

<sup>123</sup> *Idea of a perfect Commonwealth*, vol. 3, p. 492

<sup>124</sup> *Cfr. Ibidem*, vol 3, nota 1, p. 491.

<sup>125</sup> *That Politics may be reduced to a Science*, vol. 3, p. 108.

Ahora bien, como en parte se puede colegir de lo dicho hasta aquí, para el pensador de Edimburgo la monarquía británica no se caracterizaba sólo por mixturar la monarquía hereditaria, la aristocracia y la democracia, sino también por establecer un equilibrio entre las tres instituciones que encarnaban esas tres formas simples de gobierno: la Corona, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. Un equilibrio en el que, como se ha dicho ya, habían insistido Locke y Bolingbroke, además de Voltaire, quien había elogiado "*ce mélange heureux dans le Gouvernement d'Angleterre, ce concert entre les communes, les lords et le roi...*"<sup>126</sup>. Para Hume, en cualquier caso, el equilibrio entre la Corona, los Lores y los Comunes no era sólo un equilibrio de poderes, sino también de intereses, hasta el punto de que "el principal soporte del (sistema de) gobierno británico" era "la oposición de intereses"<sup>127</sup>. Una tesis sin duda muy relevante, que Hume sólo se limitó a esbozar y que William Paley ampliaría a finales del siglo XVIII, como se verá más adelante.

Hume consideraba que el equilibrio entre la Corona, los Lores y los Comunes era un rasgo encomiable de la monarquía británica y digno de ser tenido en cuenta por otras naciones<sup>128</sup>, aunque reconocía que su contenido y alcance había dado lugar a la más profunda desavenencia entre los dos principales partidos británicos. En realidad, "el justo equilibrio entre las partes republicana y monárquica de nuestra constitución-confesaba Hume -es en sí tan extremadamente delicado e incierto que, unido a las pasiones y prejuicios humanos, no puede por menos de suscitar opiniones diferentes, aun entre personas del mejor entendimiento"<sup>129</sup>. Naturalmente, los *whigs* habían pretendido siempre reforzar la parte republicana o democrática de la Constitución, representada por los Comunes, en detrimento de la parte monárquica, mientras los *tories* habían pretendido todo lo contrario. Tal disparidad se había puesto especialmente de manifiesto durante el reinado del Jacobo II. En aquella época el dilema era grave: si se accedía a las pretensiones del Parlamento, "se rompía el equilibrio constitucional, al hacerse el gobierno casi totalmente republicano", mientras que si se accedía a las pretensiones del trono, "la nación corría el riesgo de caer bajo un poder absoluto por los principios y hábitos inveterados del rey"<sup>130</sup>. Sólo la revolución de 1688 había restaurado ese difícil equilibrio constitucional, que se había ido vertebrando desde entonces. En realidad, aquella revolución era "el más firme cimiento de la libertad británica"<sup>131</sup>. Una opinión sobre la que se extendía en su *History of England*, en donde afirmaba que con

<sup>126</sup> *Lettres Philosophiques, op. cit.* Carta Novena, *Sur le Gouvernement*, p. 69.

<sup>127</sup> *Idea of a perfect Commonwealth*, vol. 3, p. 490.

<sup>128</sup> *Of the balance of power*, vol. 3, pp. 248 y ss. A su juicio, este equilibrio encontraba tal apoyo en "el sentido común y el razonamiento más obvio" que era "imposible que pudiera escapar por completo a la antigüedad", *ibidem*, 249, aunque era "un secreto político que hasta ahora no había sido bien conocido", como sostiene en *Of Civil Liberty*, vol. 3, p. 161.

<sup>129</sup> *Of the Parties of Great Britain*, vol. 3, p. 133.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 134.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 135.

los acontecimientos de 1688 se "habían concluido felizmente todas las disputas entre la Corona y el Parlamento, a resultas de lo cual se había puesto en planta un uniforme edificio (constitucional)", que corrigió por completo "la monstruosa inconsistencia" entre "las viejas partes góticas" y "los recientes planos de libertad", mostrando al rey y al pueblo, "para su mutua felicidad", los límites a los que ambos estaban sometidos<sup>132</sup>.

¿Qué opinaba Hume del equilibrio entre el rey, los Lores y los Comunes en la época que a él le tocó vivir? Para responder a esta pregunta resulta imprescindible examinar con detenimiento su ensayo *On the independence of Parliament*, publicado en 1741, durante el reinado Jorge II y al final del mandato de Robert Walpole como Primer Ministro. En este Ensayo sostenía Hume que el peso de la Corona residía "en el poder ejecutivo", pero reconocía que dicho poder se hallaba entonces "completamente subordinado al legislativo", pues su ejercicio requería "un gasto inmenso" y los Comunes habían hecho suyo "el derecho exclusivo de conceder créditos". El pensador escocés añadía que "la parte de poder que concede nuestra Constitución a la Cámara de los Comunes es tan grande que le permite imperar de modo absoluto sobre los demás órganos del gobierno". A este respecto, consideraba que el poder legislativo del rey era "un contrapeso insuficiente". Así, en efecto -teniendo en cuenta sin duda que desde el rechazo de la reina Ana I a la *Scottish Militia Act*, en 1707, no se había negado nunca el *royal assent* a una ley aprobada por las dos Cámaras del Parlamento- señalaba que "aunque el monarca tiene el derecho de veto en la elaboración de las leyes, en la práctica se le concede tan poca importancia que cuanto es aprobado por ambas cámaras se tiene la seguridad de que encarnará en una ley, y la aprobación real es poco más que un formulismo". Por otro lado, si bien era cierto que "la Cámara de los Lores" constituía "un poderoso apoyo para la Corona, dado que sus miembros son, a su vez, sostenidos por ella", tanto la "experiencia" como la "razón" mostraban que los Lores no tenían "fuerza ni autoridad suficientes para mantenerse sin tal apoyo"<sup>133</sup>.

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

---

<sup>132</sup> *The History of England from the Invasion of Julius Caesar to the Revolution in 1688*. Esta obra comenzó a publicarse en 1754 y la edición definitiva vio la luz en 1762, en seis volúmenes. Se ha consultado aquí la edición de 1807, hecha en Londres, en 8 volúmenes, que contiene "*the author's last corrections and improvements*", así como su autobiografía y una semblanza de Hume por Adam Smith, vol. VIII, p. 249. En parecidos términos se expresa en las pp. 310-319. En esta obra, Hume no duda en defender las pretensiones del Parlamento frente a la actitud de Jacobo II y en sostener la legitimidad de Guillermo de Orange, cuyo retrato pinta con muy amables trazos. *Cfr. ibidem*, pp. 305-6. *Vid.*, en general, los capítulos LXX y LXXI, pp. 215 a 338.

<sup>133</sup> *On the Independency of Parliament*, vol. 3, p. 120.

dominará siempre sus resoluciones, al menos en la medida suficiente para librar de peligros a la constitución tradicional". Por ello, Hume sostenía que la "influencia" regia -eufemística manera de referirse a lo que muchas veces no era más que corrupción y tráfico de influencias- resultaba imprescindible para mantener el carácter mixto y equilibrado de esta Constitución. Una tesis que, según se ha visto, había venido defendiendo Walpole desde 1721 contra todos los que, como Bolingbroke, le acusaban de monopolizar el poder y destruir las bases de la Constitución. "Podemos dar a esta influencia- escribía Hume- el nombre que se nos antoje; calificarla incluso de *corrupción* y *vasallaje*; pero es en cierto grado y especie inseparable de la propia naturaleza de la constitución y necesaria para la conservación de nuestro gobierno mixto. Por ello- concluía Hume, pensando sin duda en Bolingbroke y su círculo-, en vez de afirmar de modo inflexible que la dependencia del Parlamento es, en cualquier grado, una infracción de las libertades británicas, el *partido del país* debería haber hecho ciertas concesiones a sus adversarios y limitarse a examinar cuál es el grado más conveniente de esa dependencia, más allá del cual se hace peligrosa para la libertad"<sup>134</sup>.

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

Sin embargo, Hume no examinó el papel que en la estructura constitucional de su época desempeñaban el Gabinete y el Primer ministro. En realidad, Hume no analizó las decisivas transformaciones que se habían producido en la Constitución inglesa desde comienzos del siglo XVIII, sobre todo desde que Jorge I había accedido al Trono, en 1714. Unas transformaciones que se habían ido produciendo, precisamente, por obra y gracia de las convenciones constitucionales o reglas no escritas, a las que tanta importancia atribuye la doctrina humeana<sup>135</sup>, merced a las cuales se habían ido asentando los mecanismos para exigir la responsabilidad política -todavía puramente individual- de los Ministros por parte del Parlamento, más allá del viejo instrumento del *impeachment*, con el que se exigía desde la Baja Edad Media la responsabilidad penal. Una responsabilidad que ni siquiera alcanzaba al monarca, como es sabido, aunque Hume reconozca que eso no implicaba que éste fuese irresponsable. A este respecto, en su ensayo *Of Passive Obedience*, tras alabar la irresponsabilidad del rey en la Gran Bretaña, afirmaba que dicha irresponsabilidad no debía identificarse con la absoluta impunidad. Antes al contrario, cuando el rey "protege a sus ministros, persevera en la

---

<sup>134</sup> *Ibidem*, pp. 120-121. Cursiva de Hume. En nota añadía: "con esta "influencia de la Corona", que hallo justificada, me refiero sólo a la nacida de los cargos y honores que el monarca puede conceder. En cuanto a la práctica del *soborno* privado, puede ser equiparado a la práctica de utilizar espías, escasamente justificable en un buen ministro e infame en uno malo..."

<sup>135</sup> Sobre este particular, *vid.* Joaquín Varela, *Estado y Monarquía en Hume*, *op. cit.* pp. 73 y ss.

injusticia y usurpa todos los poderes de la comunidad", estaba plenamente justificado recurrir al derecho de resistencia para defender la Constitución, aunque "las leyes no se refieren expresamente a este caso porque el remedio no está a su alcance dentro del curso normal de las cosas, ni pueden establecer un magistrado con autoridad suficiente para castigar las extralimitaciones del príncipe. Pero como un derecho sin sanción sería un absurdo -añadía Hume-, el remedio es en este caso el extraordinario de la resistencia, cuando las cosas llegan a tal extremo que sólo mediante ella puede ser defendida la constitución". Un remedio que se había utilizado para deponer a Carlos I y a Jacobo II, aunque, a su juicio, no debía venir acompañado nunca, como había ocurrido en el caso de Carlos I, del tiranicidio, "justamente suprimido hoy por el derecho de gentes y universalmente condenado como método infame y ruin"<sup>136</sup>.

En definitiva, aunque Hume siguiese defendiendo la doctrina de la Constitución "mixta" y "equilibrada" y no mencionase para nada el papel del Gabinete y del Primer Ministro, no cabe duda de que introdujo importantes correcciones en esta doctrina, al subrayar la subordinación del ejecutivo al legislativo y el formulismo en el que se había convertido el veto regio a las leyes. Unas correcciones que, en realidad, llevaban el germen de la destrucción de esta doctrina y anunciaban la nueva teoría del sistema parlamentario de gobierno, basada más en la idea de "armonía" que de "equilibrio" entre los poderes del Estado constitucional<sup>137</sup>.

## V. Blackstone y Jorge III

En sus célebres *Commentaries on the Laws of England*, publicados entre 1765 y 1769<sup>138</sup>, William Blackstone (1723-1780), el jurista inglés más influyente del siglo XVIII<sup>139</sup>, insistió en el carácter mixto de la Constitución británica al afirmar que en ella se combinaban las tres formas puras de gobierno, la monarquía, la aristocracia y la democracia. Esta combinación, alabada ya por Cicerón y Tácito, se encarnaba en las tres partes de ese "cuerpo político" o "corporación" llamada Parlamento británico, en quien residía la soberanía<sup>140</sup>: el rey, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, esta última "elegida libremente por el pueblo"<sup>141</sup>. Blackstone añadía que "si el supremo

<sup>136</sup> *Of Passive Obedience*, vol. 3, pp. 462-3.

<sup>137</sup> Por otro lado, a Hume no se le escapó la relevancia del bipartidismo en la estructura constitucional británica, además de dedicar agudas reflexiones a los partidos políticos, como he puesto de relieve en mi citado libro *Sistema de gobierno y partidos políticos*, pp. 71-73.

<sup>138</sup> *Commentaries on the Laws of England in four books, with the last corrections of the author*, Londres, printed at the revived Apollo Press, 1814, 4 vol. Todas las citas de Blackstone se harán por el volumen primero de esta edición.

<sup>139</sup> *Vid.* la clásica biografía de David A. Lockmiller, *Sir William Blackstone*, Chapel Hill, The University of Nort Carolina Press, 1938.

<sup>140</sup> Sobre el concepto de soberanía en Blackstone, *vid* mi trabajo, ya citado, *La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)*, pp. 129 y ss.

<sup>141</sup> *Commentaries, op. cit.* Introducción, sección II, p. 71 y Libro I, cap. II. p. 171.

poder residiese en una de las tres partes por separado, se estaría expuesto a los inconvenientes de una monarquía absoluta, de la aristocracia o de la democracia", sin que tampoco fuese aconsejable que "el supremo poder residiese en dos de estas tres partes". Si, por ejemplo, residiese en el rey y en la Cámara de los Lores, "nuestras leyes podrían estar bien hechas y ejecutadas, pero no tendrían siempre como norte el bien del pueblo"; si, en cambio, residiese en el rey y en los Comunes, "se necesitaría esa circunspección y cautela que sólo la sabiduría de los Pares otorgan"; en fin, si el supremo poder residiese en las dos Cámaras del Parlamento con la exclusión del rey, "se estaría tentado de abolir la realeza o debilitar e incluso destruir totalmente la fuerza del poder ejecutivo"<sup>142</sup>.

Junto a la soberanía del Parlamento y a la combinación de las tres formas de gobierno, la Constitución inglesa se caracterizaba por la división de poderes, imprescindible para garantizar la libertad, como Montesquieu había demostrado. Las dos Cámaras del Parlamento, con sus respectivas facultades y privilegios, ejercían el poder legislativo junto al rey; éste, ahora como titular de la Corona, ejercía por sí solo el poder ejecutivo, para lo que estaba dotado de unos amplios poderes, de los que luego se hablará, mientras el poder judicial se atribuía a una judicatura independiente del ejecutivo (no necesariamente del legislativo). Blackstone insistía en la necesidad de separar tanto el poder legislativo del ejecutivo, como este último del poder judicial. "En todos los gobiernos tiránicos -escribía en relación al primer punto- el poder de hacer y de ejecutar las leyes reside en el mismo hombre o en un mismo cuerpo de hombres, y allí en donde ambos poderes están unidos la libertad pública no puede existir"<sup>143</sup>. No importaba demasiado a este respecto que dichos poderes los ejerciese el rey, como ocurría en una monarquía absoluta, o en el Parlamento, como había ocurrido con el "Parlamento Largo" durante el reinado de Carlos I. En ambos casos la tiranía resultaría inevitable<sup>144</sup>. En relación al segundo punto, Blackstone añadía que "nada debe evitarse más en una Constitución libre que unir las competencias (*provinces*) de un juez y de un ministro"<sup>145</sup>.

Al examinar estas cuestiones se ponía de relieve el enorme influjo de Montesquieu, en el que ha insistido F. T. H. Fletcher<sup>146</sup>. Se ha llegado incluso a sostener que, "en la línea de la continuidad con Coke, (Blackstone) ofrecerá un análisis sistemático del derecho del país, que viene a ser una interpretación del "espíritu de las leyes inglesas"<sup>147</sup>. No obstante, es preciso tener en cuenta que si bien Blackstone aceptó

---

<sup>142</sup> *Commentaries*, Introducción, Sección II, p. 71. *Vid.*, asimismo, pp. 69- 72 y Libro I, cap. II, pp. 166-167.

<sup>143</sup> *Ibidem*, Libro I, cap. II, p. 160.

<sup>144</sup> *Cfr. Ibidem*, Libro I, cap. II, p. 167.

<sup>145</sup> *Ibidem*, L. I. cap. VII, p. 277.

<sup>146</sup> *Cfr.* F. T. H. Fletcher, *Montesquieu and English Politics*, *op. cit.* pp. 107- 151.

<sup>147</sup> Antonio Truyol y Serra, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, edit. Revista de Occidente,

que la división de poderes era un rasgo esencial de la Constitución inglesa, llevó a cabo una reconciliación entre esta teoría y la doctrina de la "constitución equilibrada", sustentada antes por Locke y Hume, en un grado mucho mayor de lo que hasta entonces se había hecho y desde luego mucho más de lo que Montesquieu había querido hacer en el "Espíritu de las leyes"<sup>148</sup>.

A juicio de Blackstone, en efecto, no bastaba con afirmar que la Constitución inglesa se caracterizaba por la soberanía del Parlamento y por consagrar una forma "mixta" de gobierno que se organizaba en torno al principio de división de poderes. Era preciso añadir que se trataba también de una Constitución "equilibrada", pues los poderes del Estado estaban ligados entre sí por un conjunto de "controles" y "equilibrios", en los que Montesquieu no había insistido mucho, pero sí Locke -con quien la deuda de Blackstone es muy grande en este punto- y Hume. A este respecto, el profesor de Oxford señalaba que era "fundamental para preservar el equilibrio de la Constitución" que el poder ejecutivo ejerciese parte del poder legislativo, aunque no su totalidad, por eso la Constitución inglesa había dado al rey la facultad de vetar las leyes aprobadas por los Lores y los Comunes<sup>149</sup>. Por otro lado, el Parlamento podía controlar mediante el *impeachment* la acción del poder ejecutivo<sup>150</sup>, aunque era preciso partir a este respecto de la irresponsabilidad jurídica del rey, sin la cual se destruiría el equilibrio constitucional<sup>151</sup>. En fin, el poder judicial lo ejercían unos jueces independientes, pero el principal tribunal de Justicia era la propia Cámara de los Lores. Un hecho en el que Montesquieu no había reparado en su análisis de la Constitución inglesa y que había llevado a Locke a ignorar el poder judicial en su clasificación de los poderes del Estado, como se ha dicho ya. Precisamente debido a esta unión entre los Lores y la judicatura, Blackstone insistía, como se ha visto, en la absoluta necesidad de separar el poder judicial del ejecutivo, pero no del legislativo<sup>152</sup>.

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

Madrid, 1975, vol. II, p. 248.

<sup>148</sup> Cfr. M. J. Vile, *Constitutionalism and the separation of powers*, *op. cit.* pp. 102-103.

<sup>149</sup> *Commentaries*, *op. cit.* Libro I, cap. II, pp. 166 a 168.

<sup>150</sup> *Ibidem*, Libro I, cap. VII. p. 252

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 252.

<sup>152</sup> Cfr. M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the separation of powers*, *op. cit.* pp. 103-4. "Blackstone-concluye Vile- fue un discípulo e incluso un plagario de Montesquieu, pero fue algo más que eso: llevó a cabo una interpretación esencialmente inglesa de Montesquieu y dio una nueva dirección al pensamiento inglés, que desempeñaría un papel de primer orden en el desarrollo constitucional americano", *ibidem*, p. 105.

examinaba, en efecto, la posición del monarca, a la sazón Jorge III, de acuerdo con el derecho aprobado por el Parlamento y con el *common law*. Un derecho este último interpretado y actualizado por los jueces, que el Parlamento no había derogado, y mediante el cual se habían ido delimitando buena parte de las competencias del monarca, precisamente aquellas conocidas con el nombre de "prerrogativa", sobre las que el propio Blackstone se extiende, haciendo gala de una gran maestría para mezclar el rigor jurídico con el histórico<sup>153</sup>.

Blackstone mostraba cómo en virtud de los poderes de prerrogativa el rey disfrutaba de un conjunto de poderes residuales o remanentes -que más tarde se llamarían de reserva- que el Parlamento había consentido en mantener. Estos poderes no eran sólo, desde un punto de vista funcional, de carácter ejecutivo -aun siendo éstos los más importantes-, sino también de carácter legislativo, pues era anexa a la prerrogativa regia la sanción y, por tanto, el veto o la facultad de rechazar aquellas propuestas del Parlamento<sup>154</sup>.

Para Blackstone, en realidad, el rey de Inglaterra seguía siendo "no sólo el jefe, sino el único Magistrado de la Nación", al que todos los demás órganos del Estado debían subordinarse. "En cierto modo- añade -como ocurrió bajo la gran revolución del Estado romano, todos los poderes de la antigua *Commonwealth* se han concentrado en el nuevo Emperador..."<sup>155</sup>. En relación al Parlamento, el monarca era "*caput, principium, et finis*", pues, aparte de participar en la elaboración de las leyes mediante su sanción, a él correspondía convocar y disolver las dos Cámaras<sup>156</sup>.

Se trataba de una concepción del poder regio que, pese a chocar con la realidad constitucional, era común a todos los juristas de entonces, que tenían la costumbre de utilizar viejos términos para designar las nuevas instituciones<sup>157</sup>.

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

Este punto de partida explica que Blackstone aludiese a la participación del monarca en la elaboración de las leyes aprobadas por las dos Cámaras del Parlamento,

---

<sup>153</sup> Cfr. Libro I. cap. VII, pp. 247-8 y 259-260.

<sup>154</sup> Sobre el *royal assent*, cfr. *ibidem*, libro I, cap. II, pp. 196-197.

<sup>155</sup> *Ibidem*, libro I, cap. VII, p. 258.

<sup>156</sup> *Ibidem*, libro I, cap. II, p. 166.

<sup>157</sup> Cfr. A. V. Dicey, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, op. cit. p. 7. Sobre este asunto, vid. asimismo, Sir Ernest Barker, Blackstone on the British Constitution, en *Essays On Government*, OUP, 2ª edición, 1965 pp. 144 a 146.

sin añadir que no se había interpuesto el veto regio desde que la Reina Ana lo hiciese en 1707 y que, por tanto, la participación regia en la función legislativa se había convertido en una mera formalidad, como había dicho Hume en su ensayo sobre la independencia del Parlamento. Pero, sobre todo, este punto de partida explica que a lo largo de los cuatro tomos de su obra no se refiriese para nada al Gabinete ni a los mecanismos mediante los cuales la oposición exigía la responsabilidad política del Gobierno ante las dos Cámaras del Parlamento, como la moción de censura, el voto de confianza, el debate de los presupuestos, las preguntas y las interpelaciones. Unos mecanismos muy distintos del impeachment o procedimiento para exigir la responsabilidad penal, al que sí hace referencia Blackstone<sup>158</sup>, como se ha dicho ya. Es muy significativo que en el capítulo IX del libro Primero de los "Comentarios", titulado *Of subordinate Magistrates*, Blackstone no examinase los poderes y deberes de *his Majesty's great officers of state*, como el ministro de Hacienda (*Lord Treasure*), al no ser "objeto de nuestras leyes"<sup>159</sup>, mientras que en ese mismo capítulo se ocupase de otros cargos de la administración pública, sin duda muchísimo menos relevantes desde un punto de vista constitucional, como los *Sheriffs*, los *Coroners*, los *Justices of peace*, los Constables o los *Surveyors*<sup>160</sup>.

Desde luego, este punto de partida, que suponía sin duda un retroceso respecto de Hume, explica también el silencio de Blackstone sobre los dos partidos políticos, el *whig* y el *tory* -cuya importancia en la estructura constitucional del Estado era ya manifiesta- y, por consiguiente, el silencio sobre la dialéctica Gobierno/ oposición.

Blackstone, pues, al describir el sistema constitucional británico se centra en exclusiva en su "Constitución formal", sin importarle un ardite la "Constitución material"<sup>161</sup>.

Pudiera alegarse, en descargo de Blackstone, que cuando fue dando a conocer sus "Comentarios" la autonomía del Gabinete respecto del monarca había mermado considerablemente, así como su dependencia del Parlamento. No cabe duda, a este respecto, que desde su acceso al trono, en 1760, Jorge III se propuso reforzar sus prerrogativas en detrimento del poder del Gabinete, siguiendo el modelo paternalista y autoritario de monarquía que Bolingbroke había defendido en *Idea of a Patriot King*<sup>162</sup>.

<sup>158</sup> Cfr. libro I, cap. VII, p. 252.

<sup>159</sup> *Ibidem*, libro I, cap. IX, p. 344

<sup>160</sup> Cfr. *Ibidem*, libro I, Cap. IX, pp. 345 y ss.

<sup>161</sup> Esta tendencia de los juristas a hacer caso omiso de la "constitución material" continuaría a lo largo del siglo XIX. Giuseppe de Vergontini recuerda a este respecto que "Bagehot fue el primero que reconoció la función de cíclica alternancia de la oposición, mientras que los juristas fueron más cautos no ocupándose del tema, al estar regulado por simples *conventions*. Así, May ignora el problema en su *Tratado*, mientras que Dicey lo reconoce implícitamente y lo mismo puede decirse de Anson". *La forma de gobierno de oposición garantizada*, "Revista de Estudios Políticos", nº 49, mayo-junio, 1979, pp. 21-22.

<sup>162</sup> Cfr. R. Pares, *George III and the Politicians*, OUP, 1953; J. Steven Watson, *The Reign of George III, 1760-1815*, OUP, 1960.

Las pretensiones de Jorge III fueron en gran parte satisfechas bajo la presidencia de Pitt el viejo -el *Earl* de Chatham- y sobre todo bajo la de Lord North (1770-1782), durante la cual el monarca logró recuperar los poderes de la Corona tal como se habían delimitado tras la revolución de 1688, convirtiendo al Primer ministro en un mero instrumento de la voluntad regia y reduciendo el Gabinete a un grupo de "servidores del rey". El propio monarca ejerció un control personal de los nombramientos para cargos públicos, sobornando a la Cámara de los Comunes, en lugar de dejar control y corrupción como patrimonio de los *whigs*.

En buena medida ello fue así por la ausencia de un fuerte partido *tory*, pues hasta el liderazgo de Pitt el Joven un sector nada desdeñable de ese partido no se había reconciliado plenamente con los principios de 1688 y perseveraba en su jacobitismo inicial. "Los "amigos del Rey" en los Comunes eran, por otra parte, sus mercenarios, y , en el mejor de los casos, sus devotos personales, no propiamente partidarios *tories*. El resultado, como recuerda Macaulay Trevelian, no fue en ningún modo acorde con las profecías de Bolingbroke sobre la edad dorada que había de seguir al advenimiento de un "rey patriota", independiente de todas las facciones políticas"<sup>163</sup>.

Ahora bien, ni siquiera durante el mandato de Lord North Jorge III consiguió recuperar todas las prerrogativas que la revolución de 1688 había dejado en manos del rey ni arrinconar los mecanismos mediante los cuales la oposición exigía la responsabilidad parlamentaria del Gobierno. En lo que concierne al primer punto, es preciso no perder de vista que Jorge III, siguiendo el precedente sentando por sus dos antecesores, no asistió a las reuniones del Gabinete, limitándose a presidir las reuniones del Consejo Privado, que se convirtieron desde entonces en un puro trámite para formalizar las decisiones que el Gabinete había adoptado previamente, pese a lo cual Blackstone no dudaba en examinar este órgano en sus "Comentarios", cosa que no hizo con el Gabinete, como queda dicho.

En lo que concierne al segundo punto, desde el acceso al Trono de Jorge III hasta la dimisión de Lord North -por supuesto mucho más después, como se dirá oportunamente- siguieron poniéndose en práctica los mecanismos para exigir la responsabilidad política del Gobierno, compatibles con el *impeachment*, que se puso en funcionamiento por última vez en 1805 contra lord Melville<sup>164</sup>. Los *whigs*, excluidos del Gobierno y agrupados en torno a Rockingham, ejercieron una constante labor de oposición, presentando mociones de censura contra determinados ministros y votando contra el discurso de la Corona. Tal oposición no prosperó por falta de suficiente apoyo parlamentario, pero no cabe duda de que contribuyó a afianzar el control del Gabinete

---

<sup>163</sup> G. Macaulay Trevelyan, *Historia Política de Inglaterra*, *op. cit.* p. 388.

<sup>164</sup> Cfr. A. Todd, *Parliamentary Government of England*, *op. cit.*, T. I. pp. 54 y ss; y A. Esmein, *Elements de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, T. 1º, París, 1921, pp. 146 y ss.

por el Parlamento<sup>165</sup> y muy en particular la responsabilidad colectiva de aquél ante los Comunes, que hasta entonces se había puesto en práctica de forma puramente individual. Una responsabilidad que el propio Lord North defendió con toda claridad en 1778, al afirmar que los crímenes, faltas o errores cometidos por un miembro del Gobierno " debían atribuirse al colegio gubernamental en su conjunto y no a uno de sus miembros por separado"<sup>166</sup>.

Como consecuencia del debate parlamentario que tuvo lugar al año siguiente sobre una moción de censura interpuesta contra el Primer Lord del Almirantazgo, Lord North volvió a manifestar que una moción de esta índole no debía dirigirse contra un ministro aisladamente, sino contra todo el Gabinete: " la presente moción equivale a un voto de censura contra el Primer Lord del Almirantazgo... pero un voto de esta naturaleza no puede ser solamente una censura contra el Primer Lord del Almirantazgo, sino contra todos los servidores de confianza de su Majestad"<sup>167</sup>.

Pero aparte de la moción de censura y de la Contestación al discurso de la Corona (*the adress in reply to the King's or Queen's Speech*), durante este periodo se fueron afianzando otros mecanismos para exigir la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento, como las "preguntas" (*questions*) o el debate anual de los presupuestos (*the general Budget resolution*)<sup>168</sup>.

El análisis que hace Blackstone en sus "Comentarios" -tanto en la primera edición como en las ocho siguientes que aparecieron antes de su muerte, acaecida en 1780- no podía, pues, justificarse ni por la perspectiva jurídica que adopta ni por la indudable inflexión autoritaria de Jorge III durante los primeros años de su reinado. Pero, pese a su divorcio con la realidad constitucional de la época, los "Comentarios" tuvieron de inmediato un éxito enorme en la Gran Bretaña, como lo prueban las ocho ediciones que vieron la luz en vida de su autor<sup>169</sup>. Los "Comentarios" fueron durante mucho tiempo la base de la educación jurídica en las Universidades de Inglaterra y los

---

<sup>165</sup> Cfr. K. Loewenstein, *British Cabinet Government*, OUP, 1967, pp. 92 y ss. F. O'Gorman, *The emergence of the british two-party system. 1760-1832*, Edward Arnold, Londres, 1982, pp. 13-14. Sobre los partidos políticos ingleses en la segunda mitad del XVIII, vid. W. Hill, *British Parliamentary Parties: 1742- 1832. From the Fall of Walpole to the First Reform Act*, Londres, 1985.

<sup>166</sup> *Apud.* W. C. Constan y J. Steven Watson, *The Law and working of the Constitution*, *op. cit.* I, p. 239.

<sup>167</sup> *Apud, ibidem*, Libro I, cap. V, pp. 238-9.

<sup>168</sup> Si al principio del reinado de Jorge III la presencia de los ministros en el Parlamento no fue muy querida por algunos miembros de las Cámaras y, de hecho, hubo alguna iniciativa para excluirlos de su seno, este recelo se fue disipando. Los Comunes deseaban tener a los ministros en su Cámara para apoyarlos o atacarlos, considerándolos no sólo representantes o agentes del Rey, sino principalmente portavoces del partido adversario, de tal modo que la derrota del ministerio suponía la derrota del partido que lo apoyaba.

<sup>169</sup> Además de estas ocho ediciones, David Lieberman recuerda que entre 1783 y 1849 los "Comentarios" fueron editados otras quince veces. A mediados del siglo XIX, la obra fue profundamente revisada por H. J. Stephen y a partir de esta revisión siguió siendo publicada a lo largo del siglo XX. Cfr. David Lieberman, *The Province of Legislation determined. Legal theory in eighteenth-century Britain*, CUP, 1989, pp. 31-2. *Vid.*, también, Sir William Holdsworth, *Some Makers of English Law*, CUP, 1938, pp. 238 y ss. y p. 266.

EEUU, considerándose "el más importante tratado jurídico escrito en inglés en cualquier época"<sup>170</sup>. Pero la obra de Blackstone tuvo un gran éxito no sólo entre los juristas, sino incluso entre el público culto. En realidad, su interpretación de la Constitución inglesa fue la dominante en el último tercio del siglo XVIII, tanto en la Gran Bretaña como en Francia y sobre todo a la América anglosajona, en donde su influencia sobre los "padres fundadores" de los Estados Unidos fue muy notable<sup>171</sup>.

## VI. La apuesta de Burke por la monarquía parlamentaria

En 1770, Edmund Burke (1729-1797), el más brillante parlamentario y polemista británico del siglo XVIII, en cuya persona se aunaban la condición de teórico de la Constitución y la de político en activo<sup>172</sup>, dio a la luz un vibrante opúsculo, *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, en el que defendía una interpretación del sistema británico de gobierno muy distinta de la que poco antes había sustentado Blackstone en sus "Comentarios"<sup>173</sup>.

Burke perfeccionó esta obra poco después de que Jorge III nombrase su séptimo Gabinete en tan sólo diez años de reinado, presidido por Lord Norh. Su escrito era una diatriba contra el gobierno personal del Monarca y contra sus intentos de destruir el bipartidismo<sup>174</sup>. Las tesis de Burke expresaban, ciertamente, las ideas del sector del partido *whig* aglutinado en torno a Rockingham, de quien había sido secretario particular entre 1765 y 1766, cuando éste había estado al frente del Gabinete, pero además, y sobre todo, representaban una exégesis de la monarquía inglesa tal como ésta se había ido configurando durante los reinados de los primeros Jorges. En realidad, en muchos de los postulados que Burke sostenía en esta obra se encuentran las piedras miliars de lo que andando el tiempo se conocería como doctrina del *cabinet system*, sin duda mucho más acorde con las profundas transformaciones que se habían ido produciendo desde la entronización de la dinastía de los Hannover.

A juicio de Burke, la Corona, usando torticeramente de su prerrogativa -o más exactamente, de su influencia- había extendido peligrosamente sus poderes con el propósito de que los políticos se sometiesen a sus designios personales y de convertir al

---

<sup>170</sup> Stanley W. Katz, *Introduction* al Libro Primero de los *Commentaries on the Law of England*, de William Blackstone, *A Facsimile of the first edition of 1765-1769*, The University of Chicago Press, 1979, Vol. 1, p. III.

<sup>171</sup> Sobre el influjo de esta obra, *vid.* Sir Ernest Barker, *Blackstone on the British Constitution*, *op. cit.*, pp. 125 a 128, 139-140 y 152.

<sup>172</sup> Una exhaustiva y fidedigna biografía de Burke en Carl B. Cone, *Burke and the Nature of Politics*. Vol. I. *The Age of The American Revolution*, vol. II, *The Age of the French Revolution*, University of Kentucky Press, 1957 y 1964.

<sup>173</sup> Los *Thoughts on the Cause of the Present Discontents* (1770), pueden verse en *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, editados por Paul Langford, OUP, 1981, vol. II, pp. 241-323.

<sup>174</sup> Sobre el contexto político de esta obra, *vid.* J. Brewer, *Party Ideology and Popular Politics at the Accession of Georges III*, *op. cit.* 1976, pp. 39-138.

Parlamento en un instrumento cortesano mediante la corrupción. Para ello -denunciaba Burke- Jorge III había creado un partido propio, el de "los amigos del Rey". En realidad, más que un partido se trataba de una "facción", mediante la cual trataba de controlar al ministerio y al Parlamento, dando lugar, en rigor, a un sistema de "doble gabinete", el *de iure*, responsable frente al Parlamento, pero sin poder efectivo, y el *de facto*, que ejercía el poder con la confianza del rey, pero que era políticamente irresponsable ante la representación nacional. Un sistema completamente contrario, no a la "letra", pero sí al "espíritu" de la Constitución inglesa, tal como ésta se había ido desarrollando desde la revolución de 1688.

Para acabar con esta situación Burke proponía recuperar el sistema parlamentario de gobierno. A su entender, en la Gran Bretaña debía existir una estrecha conexión entre los poderes legislativo y ejecutivo. El Gabinete era, precisamente, el vínculo que unía a ambos. Ahora bien, la elección del Gabinete no debía depender de la prerrogativa regia, sino de la Cámara de los Comunes, al ser el órgano representativo de toda la nación: "todo gobierno -aseveraba el fogoso político *whig* -debe tener la administración que corresponde a su legislativo. En otro caso tiene que producirse un desorden espantoso. El pueblo de una comunidad política libre que ha tenido cuidado de que sus leyes sean el resultado del consenso general, no puede ser tan insensato que tolere que su sistema ejecutivo se componga de personas en las que no confía y a las que ninguna prueba de amor y confianza pública han recomendado para esos poderes..."<sup>175</sup>. Añadía Burke que en un país libre tenía que existir "una razón mejor para apoyar a los ministros de la Corona que aquella tan breve de que "el rey ha considerado conveniente nombrarlos". Tal razón no era otra que la confianza de los Comunes, única manera de que aquéllos conectasen "con los sentimientos y opiniones del pueblo"<sup>176</sup>.

En otras palabras, Burke proponía transformar al ministerio en un órgano dependiente del Parlamento -en particular, de los Comunes- y no de la Corona, y al Parlamento en un órgano que expresase fielmente la voluntad popular, esto es, la del "pueblo" instruido y culto, no la del ignaro<sup>177</sup>, pues Burke era un defensor del sistema parlamentario de gobierno y de los partidos políticos, pero no de un sistema democrático, ni desde luego de una democracia de partidos, en la que los representantes de éstos en el Parlamento se someten a un nuevo mandato imperativo. Una situación propia del siglo XX e incompatible con las tesis de Burke, sobre todo con las que expuso en su célebre *Bristol Adress*, publicado en 1774, en donde defendía el carácter

---

<sup>175</sup> *Thoughts on the Cause of the Present Discontents* (1770), en *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, *op. cit.* p. 278.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 280.

<sup>177</sup> Sobre la idea de pueblo en Burke, *vid.* Alfred Coban, *Edmund Burke ante the revolt against the eighteenth century*, George Allen, and Unwin, Londres, 2ª ed. 1960, p. 66. Sobre su actitud respecto de la democracia, *vid.* el apartado titulado *Burke and the eighteenth century constitution*, pp. 59-71.

puramente representativo del mandato parlamentario con unos argumentos expuestos con gran brillantez, pero no enteramente originales, pues ya estaban implícitas en las obras de Smith y Hooker y de forma explícita en los "Comentarios" del propio Blackstone<sup>178</sup>.

Al defender la responsabilidad política, y no meramente penal, del Gobierno, Burke consideraba necesario, asimismo, que el Parlamento controlase no sólo los actos jurídicos de aquél, sino también sus actos políticos o discrecionales, o, dicho de otro modo, no sólo la función ejecutiva del Gobierno, sino la que más tarde se llamaría función de dirección política del Estado o de *indirizzo politico*<sup>179</sup>: "Las leyes- aducía- no llegan muy lejos. Constituid el Gobierno que os plazca; la parte infinitamente mayor de él tiene que depender necesariamente del ejercicio de los poderes que se dejan confiados a la prudencia y rectitud de los ministros de Estado. Incluso toda la utilidad y eficacia de las leyes depende de ellos"<sup>180</sup>.

Pero para acabar con el gobierno autoritario de Jorge III, Burke no sólo proponía recuperar el sistema parlamentario de gobierno sino también el papel de los partidos políticos en la estructura constitucional del Estado, de los que llevó a cabo una lúcida defensa, como he puesto de relieve en otro lugar, al que ahora me remito<sup>181</sup>. Recordemos ahora tan sólo que ampliando algunas de las tesis que había defendido un año antes en *Observations on a Late State of the Nation*<sup>182</sup>, concebía al partido político como "un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo"<sup>183</sup>. La ambición de poder era consustancial al partido, pero se trataba de una ambición, "generosa", fácilmente distinguible "de la lucha mezquina e interesada por obtener puestos y emolumentos", que era para Burke el objetivo de las facciones y, en particular, de la que conformaban los "amigos del rey"<sup>184</sup>.

<sup>178</sup> Sobre el concepto de representación en Smith y Hooker me extiendo en *La soberanía en la doctrina británica... op. cit.* pp. 92-97. Sobre el concepto de representación en Burke, *vid.* Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación*, CEC, Madrid, 1985, pp. 201 y 204.

<sup>179</sup> Sobre el concepto de *indirizzo politico*, *vid.* Enzo Chelli, *Atto Político e Funzione d'Indirizzo Politico*, Giuffrè, Milán, 1961.

<sup>180</sup> *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, *op. cit.* p. 277.

<sup>181</sup> *Cfr. Sistema de gobierno y partidos políticos, op. cit.*, pp. 92-95.

<sup>182</sup> Este opúsculo puede verse en *The Writings and Speeches of Edmund Burke, op. cit.* Vol. II, pp. 102-219. Burke ya defendía aquí la necesidad de los partidos en un Estado libre, así como la imprescindible homogeneidad política del Gabinete y la unidad de sus criterios en la política nacional e internacional.

<sup>183</sup> *Thoughts on the Cause of the Present Discontents... op. cit.* p. 317. Como escribe Leslie Stephen, en rigor, el partido era para Burke "la antítesis de una pandilla (clique)", su existencia probaba que "la sangre sana estaba circulando por las venas del cuerpo político", *History of English Thought...op. cit.* vol. 2. pp. 235.

<sup>184</sup> *Thoughts on the Cause of the Present Discontents... op. cit.* p. 318.

## VII. De Paine a Pailey

### 1. Paine

En enero de 1776, Thomas Paine (1737-1809) publicaba una obra muy crítica con la Constitución británica y, en particular, con la monarquía, que llevaba por título *Common Sense*<sup>185</sup>. En esta obra, que gozó de una enorme popularidad, Paine adelantaba las claves de su pensamiento y de sus ideales políticos, que se pueden resumir en la defensa de una república basada en la soberanía popular, en la división de poderes y en el reconocimiento de los derechos "naturales" del hombre. Una república que sería la forma de Estado que se vertebraría en la América anglosajona, en donde el influjo de Paine, "el más conspicuo representante inglés de las doctrinas de los revolucionarios franceses"<sup>186</sup>, resultó decisivo.

La reflexión sobre el sistema de gobierno ocupaba un lugar central en esta obra. Para Paine el contrapunto de la república democrática que aspiraban a construir los colonos americanos no era tanto la monarquía absoluta cuanto la monarquía que había puesto en planta la Constitución inglesa. Al fin y al cabo, razonaba Paine, "los gobiernos absolutos (a pesar de ser una desgracia para la naturaleza humana) tienen esta ventaja: que son simples; si el pueblo sufre, sabe la causa de donde surge sus sufrimientos, conoce asimismo el remedio y no anda preocupado con la variedad de causas y cuidados. Sin embargo, la Constitución de Inglaterra es tan desorbitadamente compleja que la nación puede sufrir durante años sin ser capaz de descubrir en qué sitio reside la falta; unos dirán que en tal lugar y otros que en aquel otro, y cada médico de la política aconsejará una medicina diferente"<sup>187</sup>. Añadía Paine que si se examinaban las partes que componían la Constitución inglesa se descubriría que en ella se recogían "las bases residuales de dos antiguas tiranías, mezcladas con algunos nuevos elementos republicanos:... los restos de la tiranía monárquica en la persona del rey..., los restos de la tiranía aristocrática en las personas de los Pares..., los nuevos republicanos en las personas de los Comunes, de cuya virtud depende la libertad de Inglaterra"<sup>188</sup>.

---

<sup>185</sup> Esta obra puede verse en *Thomas Paine, Political Writings*, CUP, 1989, edición e Introducción a cargo de Bruce Kuklic, pp. 1-38. Una reciente traducción española en *El Sentido Común y otros escritos*, estudio preliminar, selección y traducción de Ramón Soriano y Enrique Bocardo, Tecnos, Madrid, 1990.

<sup>186</sup> Leslie Stephen, *History of English Thought*, op. cit. vol. II, p. 260. Una visión más reciente y sistemática sobre el pensamiento de Paine en A. J. Ayer, *Thomas Paine*, Londres, 1988; vid, asimismo, Gregory Claeys, *Thomas Paine. Social and Political Thought*, Unwin Hyman, Boston, 1989; en particular, pp. 63 y ss; y, en fin, el breve estudio de Mark Philip, *Paine*, OUP, 1989, *passim*.

<sup>187</sup> *Thomas Paine, Political Writings*, op. cit. p. 5.

<sup>188</sup> *Ibidem*, pp. 5-6.

Ahora bien, eso no quería decir que Paine estuviese de acuerdo en definir a la monarquía inglesa de acuerdo con la doctrina de la monarquía mixta y equilibrada. Antes al contrario, Paine, quizá pensando en Blackstone, por entonces el principal valedor de esa doctrina, agregaba que definir a la Constitución de Inglaterra como "una *unión* de tres poderes, que recíprocamente se contrarrestan" era "ridículo", una "flagrante contradicción"<sup>189</sup>. Para Paine, en efecto, las tres partes que componían la Constitución inglesa no se relacionaban entre sí de forma paritaria. Eso era imposible. Había una parte preponderante. Y era la monarquía. En realidad, el elemento clave de esa Constitución era el rey, no los Lores ni los Comunes. Y lo era sobre todo por el enorme poder que entrañaba su "influencia". "... La Corona es la parte tiránica de la Constitución de Inglaterra, y es evidente por sí mismo que toda su importancia proviene únicamente de ser la que concede empleos y pensiones; por consiguiente, aunque hemos sido lo suficientemente prudentes para cerrar con llave la puerta contra la monarquía absoluta, también hemos sido, al mismo tiempo, lo suficientemente torpes para dejar la llave en posesión de la Corona"<sup>190</sup>.

Paine no negaba que los derechos individuales estaban más y mejor asegurados en Inglaterra que en cualquier otro país, pero, en lo que atañía a la organización del poder público, "la *voluntad* del rey es tan ley en (la Gran) Bretaña como en Francia, con la diferencia de que, en lugar de proceder directamente de su boca, se la ofrece al pueblo bajo la más ostentosa apariencia de una ley del Parlamento. Pues el destino de Carlos I ha hecho a los reyes más astutos, pero no más justos"<sup>191</sup>. En este punto, pues, Paine coincidía con Blackstone, aunque por distintos e incluso opuestos motivos, al pasar por alto que en Inglaterra el veto regio a las leyes aprobadas por las dos Cámaras del Parlamento era un mero requisito jurídico, una mera formalidad, como había advertido Hume<sup>192</sup>.

En definitiva: la Gran Bretaña podría servir de ejemplo como el país de las

---

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 6, cursiva de Paine.

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 7. Cursiva de Paine. En el Apéndice a esta obra- que la versión inglesa hasta ahora citada no recoge-, su republicanismo, un tanto *naïf*, le lleva a decir en alguna ocasión que "el desnudo e inculto indio que caza en la selva es menos salvaje que el rey de Gran Bretaña", *Apéndice a El Sentido Común*, ed. cit. p. 60.

<sup>192</sup> Paine volvía a insistir en este punto más adelante al señalar que " si los poderes del gobierno todavía permanecen en las manos del rey, él tendrá siempre el veto sobre toda la legislación de este continente (el americano)", *ibidem*, p. 24. ¿Hay algún habitante de América tan ignorante para no saber que, de acuerdo con lo que se llama "la presente constitución", este continente no puede hacer más leyes que aquellas que el rey deja hacer?", *ibidem*, p. 24.

libertades públicas, pero no era desde luego un modelo de organización del Estado. Un doble mensaje que tendrían muy en cuenta no sólo los revolucionarios americanos, sino también los franceses, y que suponía contrarrestar la general complacencia con que los publicistas británicos, desde Bolingbroke hasta Blackstone, pasando incluso por el más crítico Hume, contemplaban su Constitución y, en particular, el andamiaje de poderes y funciones que ésta organizaba. "El prejuicio de los ingleses en favor de su propio gobierno de reyes, lores y comunes, proviene tanto o más del orgullo nacional que de la razón", sentenciaba Paine<sup>193</sup>.

## 2. Bentham, crítico de Blackstone

En abril del mismo año de 1776 -fecundo y emblemático año, en cuyos meses de junio y julio se aprobaron la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la Declaración de Derechos de Virginia, respectivamente- Jeremy Bentham (1748-1832), que a la sazón contaba sólo con veintiocho años de edad, publicaba su primer libro, *A Fragment on Government*. Este libro, en el que adelantaba buena parte de las ideas claves de la filosofía utilitaria que defendería a lo largo de su dilatada vida, era una especie de ajuste de cuentas con Blackstone, su viejo maestro de Oxford, a cuyas clases de derecho había asistido en 1763<sup>194</sup> y al que dedicaría también otro libro, *A Comment on the Commentaries*, que permanecería inédito hasta 1928<sup>195</sup>. Su obsesión con la obra de Blackstone -tan influyente y a la vez, a juicio de Bentham, tan plagada de conformismo, tópicos y contradicciones- duró toda su vida. Hasta el punto que muy al final de ella estaba dándole vueltas a una obra, que nunca llegó a concluir, titulada *A Familiar Views of Blackstone: or say Blackstone Familiarized*<sup>196</sup>.

Bentham encabezó su *A Fragment on Government* con una frase extraída del "Espíritu de las Leyes", de Montesquieu (concretamente del cap. XV del libro XXX), que en su pluma se convertía en una ácida referencia a los "Comentarios" de

---

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>194</sup> Téngase presente que el título completo de este libro era el siguiente: *A Fragment on Government, being An Examination of what is delivered, On the subject of Government in General in the Introduction to Sir William Blackstone's Commentaries with a Preface in which is given a Critique on the Work at large*.

<sup>195</sup> *A Comment on the Commentaries and A Fragment on Government*, edición de J. H. Burns y H. L. Hart, The Athlone Press, 1975.

<sup>196</sup> *Cfr.* J. H Burns, *Bentham and Blackstone: A Lifetime's Dialectic*, en "Utilitas", OUP, vol. I, nº 1, Mayo, 1989, pp. 22. *Vid.*, también, Ian Doolittle, *Jeremy Bentham and Blackstone's Lectures*, en "The Bentham Newsletter", nº 6, mayo, 1982, p. 23.

Blackstone: "*rien ne recule plus le progrès des connaissances qu'un mauvais ouvrage d'un auteur celebre: parce qu'avant d'instruire, il faut commencer par d'êtromper*".

El joven publicista inglés se burlaba en esta obra de la laudatoria y ya anticuada interpretación que Blackstone había hecho de la monarquía británica como monarquía mixta y equilibrada, basada en la independencia del rey, de los Lores y de los Comunes. Bentham ponía de manifiesto, como antes había hecho Burke, que el rey y las dos Cámaras del Parlamento, lejos de ser tres partes "enteramente independientes", como Blackstone había afirmado, estaban estrechamente conectadas entre sí: "... Quienes consideren la influencia que el rey y muchos Lores ejercen sobre la elección de los miembros de la Cámara de los Comunes, el poder que el rey tiene para disolver, con una simple advertencia, dicha Cámara; quienes consideren la influencia que el rey tiene sobre ambas Cámaras, mediante la concesión de dignidades y cargos y la destitución de los mismos; quienes consideren que el rey, por otra parte, depende para su diario sustento de ambas Cámaras, pero, sobre todo, de los Comunes (por no mencionar otras muchas circunstancias que podrían apuntarse), podrán juzgar de la verosimilitud de las opiniones de nuestro autor (esto es, de Blackstone) cuando tan rotundamente formula tal aserción"<sup>197</sup>.

### 3. Pitt y Fox

Si durante los años setenta los escritos de Burke, Paine y Bentham contribuyeron a cuestionar la doctrina de la Monarquía mixta y equilibrada, los debates parlamentarios que se suscitaron en los Comunes a principios de los ochenta, sobre todo tras la dimisión de Lord North, pusieron de relieve que esta doctrina estaba herida de muerte.

Esta dimisión supuso, en realidad, un hito decisivo en el desarrollo del sistema parlamentario de gobierno. Se produjo como consecuencia de la moción de censura que el 20 de marzo de 1782 interpuso la Cámara de los Comunes, deseosa de acabar la desastrosa guerra de América. El Primer ministro, en el poder desde 1770, dimitió, a sabiendas de que tal moción prosperaría. Con él dimitió todo el Gabinete, menos el Lord Chancellor, cuyo cargo era considerado de índole judicial. La dimisión de Lord North estaba cargada de simbolismo al seguir gozando de la confianza regia. El Primer ministro, reconociendo su precaria situación, advertía a Jorge III que era necesario que

---

<sup>197</sup>A *Fragment on Government*, CUP, 1988, con una *Introduction* de Ross Harrison. Cap. III, parágrafo 6.

en ese trance no tuviese en cuenta sus simpatías personales sino la voluntad de los Comunes y se decidiese a nombrar un nuevo ministerio<sup>198</sup>. Así lo hizo Jorge III, siendo bien consciente de que con ello sentaba un precedente histórico de extraordinaria relevancia: "el día fatal ha llegado- confesaba el monarca a Lord North-, en el que los infortunios de los tiempos y el súbito cambio de sentimientos en la Cámara de los Comunes me han conducido a cambiar a mis ministros y a una remoción más general de otras personas, que yo creo que nunca antes se ha conocido"<sup>199</sup>.

La caída del Gabinete North suponía, en efecto, el primer cambio casi total de un Gobierno como consecuencia de la presión que ejerció el Parlamento. De ahí que algunos autores no duden en afirmar que la dimisión de Lord North supuso un *turning point* en el desarrollo del sistema parlamentario de gobierno, aunque no olviden que la responsabilidad colectiva del Gabinete ante los Comunes tardaría años en asentarse<sup>200</sup>.

En ese mismo año de 1782, *whigs* y *tories* presentaron una moción de censura contra Lord Shelburne, que obligó al Rey Jorge III a nombrar, en abril de 1783, un Gabinete de coalición entre ambos partidos, del que formaban parte Lord North y Charles James Fox, hasta entonces adversarios irreconciliables. Se trató de un nuevo triunfo del Parlamento sobre el rey, que cobraba mayor significado debido a las hostiles relaciones que éste mantenía con Fox. Sin embargo, Jorge III no tardó en destituir este Gabinete de coalición, a pesar de que seguía contando con la confianza de los Comunes, y en nombrar Primer ministro a Pitt el Joven, en diciembre de 1783, quien se vio obligado a gobernar en minoría hasta marzo de 1784, con lo que se estableció la convención constitucional de que sólo cuando un Gabinete es derrotado por el Parlamento en cuestiones clave, el Primer ministro está obligado a dimitir<sup>201</sup>. Por otro lado, en ese mismo año de 1784 Pitt el Joven, deseando dejar de estar en minoría, solicitó y obtuvo de Jorge III la disolución de los Comunes. Una prerrogativa muy importante de la Corona, que desde entonces se trasladaría de hecho al Primer ministro.

Durante estos años algunos políticos defendieron públicamente que para designar al Primer ministro y a los demás miembros del Gabinete debía pesar más la confianza del Parlamento que la de la Corona. Así se expresó en los Comunes, en el decisivo año de 1782, Charles James Fox, el más sobresaliente político *whig* del último

---

<sup>198</sup> Cfr. E. Neville Williams, *The Eighteenth Century Constitution*, op. cit. p. 90.

<sup>199</sup> Apud, *ibidem*, p. 91.

<sup>200</sup> Cfr. por ejemplo, K. R. Mackenzie, *The English Parliament* Penguin Books, Harmondsworth, Londres, 1950, p. 88; y K. Loewenstein, *British Cabinet Government*, OUP, 1967, p. 92.

<sup>201</sup> Cfr. A. H. Dodd, *The Growth of Responsible Government...*, op. cit. p. 144.

tercio del siglo XVIII. A juicio de Fox, el rey debía elegir a sus ministros teniendo en cuenta ante todo "la opinión pública, la voluntad del Parlamento y, en definitiva, la del pueblo". Y añadía: "una Administración en la cual los Comunes no tengan confianza, no es una Administración segura para albergar el gobierno de esta nación en esta crisis... No basta con decir "Yo soy Ministro porque Su Majestad ha querido que lo sea"<sup>202</sup>. Dos más años más tarde, Fox, también en los Comunes, sostuvo que al corresponder a la Cámara Baja la protección "de los derechos del pueblo", debía reconocerse a dicha Cámara la competencia "para oponerse a la elección de los ministros"<sup>203</sup>.

Pero Jorge III y muchos políticos de la época no aceptaron pacíficamente estas premisas. Pitt el Joven, el más destacado representante del partido *tory* en el último tercio del siglo XVIII y en los primeros años del XIX, sostuvo en 1784, ante los Comunes, que si se reconociese a esta Cámara, como Fox solicitaba, el derecho a oponerse al nombramiento regio de los Ministros, se trasladaría a ella *ipso facto* el poder ejecutivo, destruyéndose "el equilibrio entre las tres partes del legislativo", esto es, entre el rey y las dos Cámaras del Parlamento, sobre el que descansaba la Constitución inglesa<sup>204</sup>. Una afirmación que resultaba difícilmente rebatible.

En realidad, la confianza de la Corona siguió siendo un requisito necesario-cuando menos hasta 1832- para acceder al cargo de Primer ministro y para permanecer en él. La confianza regia se consideraba también imprescindible para designar a los demás miembros del Gabinete. Correspondía al Primer ministro proponerlos, pero esta propuesta debía contar con la aprobación de la Corona<sup>205</sup>.

En cualquier caso, tras la dimisión de Lord North, en 1782, doce años después de acceder al poder, se fue poniendo de manifiesto de forma cada vez más patente que el Gabinete debía contar con el apoyo del Parlamento y en particular con el de la Cámara de los Comunes. Sin este apoyo la dirección de la política se fue haciendo más difícil, incluso imposible, aunque el rey y sus ministros se empeñasen en llevarla a cabo, pues lo Comunes podían en cualquier momento paralizar todas las iniciativas legislativas del Gabinete y negarse a aprobar los Presupuestos. Jorge III, por ello, se vio obligado a escoger su Gabinete teniendo muy en cuenta la voluntad del Parlamento,

---

<sup>202</sup> *Apud*, Costin and Watson, *The Law and Working of the Constitution...* *op. cit.* vol. I, p. 241.

<sup>203</sup> *Apud*. E. Neville Willians, *The Eighteenth Century Constitution*, *op. cit.* p. 98.

<sup>204</sup> *Apud*, *ibidem*, p. 97.

<sup>205</sup> En 1803, Pitt el Joven no tuvo inconveniente alguno en aceptar que "para la dirección de los asuntos públicos era absolutamente necesario que hubiese un ministro sobre el que recayese el mayor peso del Gabinete", pero añadía que este ministro debía contar con "la confianza del rey", *cfr. ibidem*. Una confianza que, en realidad, Fox no había negado nunca de forma rotunda.

sobre todo la de los Comunes, como Burke había defendido con vigor años antes. En realidad, en la primera mitad del siglo XVIII ya había ocurrido un tanto de lo mismo. La diferencia estribaba ahora en que la voluntad de los Comunes se iba haciendo cada vez más independiente de la Corona y de la Cámara de los Lores, de tal forma que la "influencia" de ambas en los Comunes fue disminuyendo. En lógico correlato, fue aumentando la necesidad de sustituir esta influencia por la búsqueda de una mayor homogeneidad o "armonía" entre el Gabinete y la Cámara Baja. Algo que requería de forma ineludible robustecer la disciplina de partido, a lo que contribuiría decisivamente Pitt el Joven.

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

Naturalmente, sobre reforzar la figura del "Jefe de la oposición", Pitt reforzó la del Primer ministro así como la solidez del Gabinete, eliminando la presencia en él del *Lord Chancellor*, que al tener un carácter judicial era en la práctica un cargo vitalicio, utilizado por el monarca para introducir sus puntos de vista en el seno del Gabinete. Pitt consiguió que los ministros sólo discutieran con el monarca materias atinentes a su departamento, reservándose él como Primer ministro todo lo relativo a la política general<sup>206</sup>

Pitt, asimismo, introdujo una mayor honestidad en la realización de las elecciones, aunque sin poner en entredicho el arcaico e injusto sistema electoral, que se remontaba a los tiempos de Carlos II y en el que se primaba la representación de los intereses agrarios de la aristocracia terrateniente sobre los intereses industriales y financieros de la gran burguesía y los de las clases medias urbanas. En este sistema, además, se distribuía de forma desigual y arbitraria los distritos electorales, de tal modo que algunas ciudades, como Manchester y Birmingham, pese a estar muy pobladas, carecían de representantes, mientras que se mantenían los "burgos de bolsillo" (*pocket*

---

<sup>206</sup> Cfr. A. H. Dodd, *The Growth of Responsible Government...* op. cit. P- 149, y K. Loewenstein, *British Cabinet Government*, op. cit. pp. 96-97.

*boroughs*), distritos muy pequeños que servían a terratenientes adinerados, y los "burgos podridos" (*rotten boroughs*), lugares en otro tiempo sometidos al señorío de familias aristocráticas y que, pese a haberse despoblado, enviaban al Parlamento unos representantes que en rigor tan sólo representaban a quienes los nombraban.

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

Todas estas medidas atenuaron de forma considerable el patronazgo de la Corona y del ejecutivo sobre el Parlamento y sobre los electores<sup>207</sup>.

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

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

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

---

<sup>207</sup> Cfr. A. H. Dodd, *The Growth of Responsible Government*, op. cit. pp. 153-5.

a comienzos del mandato de Lord North y por Fox al final de este mandato. Pese a ello, algún importante publicista británico, como William Paley, siguió defendiendo la vieja doctrina, como se verá a continuación.

#### 4. Paley y el retorno a la doctrina de la monarquía mixta y equilibrada

En 1785 vio la luz una obra notable, *The Principles of Moral and Political Philosophy*<sup>208</sup>. Su autor era William Paley, un sacerdote anglicano, nacido en 1743, y a la sazón archidiacono de Carlisle. Paley redactó sus "Principios" a partir de las conferencias que había pronunciado en la Universidad de Cambridge, en cuyo *Christ's College* se había graduado en 1763 y del que más tarde llegaría a ser *tutor y fellow*<sup>209</sup>.

En esta obra, especialmente en su libro VI, titulado "Elementos de conocimiento político", Paley trazaba una brillante síntesis de la doctrina de la Constitución mixta y equilibrada, que por aquel entonces poco tenía que ver con la realidad constitucional, dado el notable desarrollo que había alcanzado ya el sistema parlamentario de gobierno (del que Paley es consciente, como se verá), sobre todo después de la dimisión de Lord North, en 1782.

A su juicio, la Constitución británica articulaba un "Estado mixto" o, lo que venía a ser lo mismo, una "monarquía limitada", en la que se combinaban tres clases de gobierno: la monarquía, la aristocracia y la república, representadas cada una de ellas por el rey, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, respectivamente. La bondad de esta forma mixta de gobierno consistía en unir las ventajas de las tres formas simples, excluyendo sus inconvenientes. Ventajas e inconvenientes que el propio Paley analizaba detenidamente<sup>210</sup>.

A estos rasgos de la Constitución británica era preciso añadir el papel arbitral que desempeñaban los jueces, mediando entre el rey y el pueblo, para lo que era imprescindible que fuesen independientes de ambos<sup>211</sup>. Independencia que Paley, siguiendo a Montesquieu y a Blackstone (aunque sin citarlos), reafirmaba con vigor al

---

<sup>208</sup> *The Principles of Moral and Political Philosophy*, by William Paley, M. A. Archdeacon of Carlisle, London, Printed for R. Faulder, New Bond Street, MDCCLXXXV.

<sup>209</sup> Una biografía y una recopilación de las obras de W. Paley en *The works of William Paley... with a life by Alexander Chalmers*, 1819, 5 vols. Nueva edición de Edmund Paley, 1830, 6 vol. Una biografía mucho más reciente en Martin Lowther Clarke, *Paley: evidences from the man*, 1974. Sobre Paley, vid. también L. Stephen, *History of English Political Thought...op. cit.* vol. 1, pp. 407 y ss. y vol. 2. pp. 124 y ss.

<sup>210</sup> *Cfr. ibidem*, capítulo VI.

<sup>211</sup> *Cfr. Ibidem*, pp. 500 y ss.

señalar que la primera máxima de un Estado libre consistía en separar el poder legislativo, compuesto por el rey y las dos Cámaras del Parlamento, del poder judicial<sup>212</sup>. Un punto de vista que le llevaba a criticar la práctica de los *Act of Attainder* y todas las demás leyes creadas *ex post facto* por el Parlamento, mediante las cuales éste se comportaba como legislador y juez.

La Constitución británica perseguía dos fines fundamentales: la "felicidad de su súbditos" y "su propia conservación"<sup>213</sup>. El primer cometido se realizaba gracias a la representación parlamentaria y al carácter hereditario y limitado de la monarquía. El Parlamento, con sus periódicas elecciones y sus debates públicos, establecía un estrecho ligamen entre los electores y los legisladores y, por ello en gran medida, entre los gobernantes y el pueblo<sup>214</sup>. El atribuir el supremo poder ejecutivo a un monarca hereditario contribuía sobremanera a garantizar la tranquilidad interna y la paz, así como a una rápida y eficiente ejecución de las leyes, mientras que su carácter limitado, especialmente en materia fiscal y punitiva, dificultaba cualquier atentado a la libertad, pues sin el consentimiento de los Comunes, esto es, de la Cámara popular, la Corona no podía exigir el pago de ningún impuesto, ni podían tampoco los magistrados nombrados por ella imponer otras penas que las señaladas por las leyes, de acuerdo siempre con el veredicto de un Jurado compuesto por doce hombres elegidos para tal menester. Sabias precauciones a las que era preciso añadir las garantías procesales reconocidas en el ordenamiento inglés, particularmente en la ley de *Habeas Corpus*<sup>215</sup>.

Pero, aparte de la felicidad de sus súbditos, la Constitución británica garantizaba también su propia conservación mediante un doble equilibrio: de poder y de interés (*balance of power and balance of interest*)<sup>216</sup>. En virtud del primero, el abuso o exceso de uno de los tres poderes que ejercían la función legislativa era contrarrestado por los otros dos. Así, por ejemplo, el poder de las dos Cámaras del Parlamento para aprobar las leyes estaba refrenado por la negativa del rey a sancionarlas; de tal modo que mediante el ejercicio de esta prerrogativa, el rey podía defender sus derechos frente a una supuesta ley del Parlamento que los lesionase. Por otro lado, si el rey utilizase arbitrariamente su prerrogativa de veto a una ley votada favorablemente por las dos Cámaras del Parlamento, éstas podían negarse a aprobar los recursos financieros

---

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 496

<sup>213</sup> *Ibidem*, p. 470

<sup>214</sup> *Ibidem*, pp. 471- 473

<sup>215</sup> *Ibidem*, pp. 474-476

<sup>216</sup> *Ibidem*, p. 478

exigidos por la administración regia. Asimismo, la irresponsabilidad jurídica y política del rey (recogida en la máxima *king can do no wrong*) se equilibraba por la exigencia de que todas sus órdenes fuesen refrendadas por sus ejecutantes, quienes por este hecho se hacían responsables penalmente de ellas. Responsabilidad que podía exigirse-, "como era habitual", a su entender- a través del *impeachment*. El poder de la Corona de dirigir el Ejército se atenuaba al exigirse que el Parlamento se manifestase anualmente a favor del mantenimiento y del gobierno de tal ejército, mientras que la prerrogativa regia de declarar la guerra tenía su contrapunto en el privilegio de los Comunes de suministrar, o negarse a hacerlo, los pertrechos necesarios para que la guerra se llevase a cabo. En fin, la elección regia de los ministros venía acompañada de la obligación de nombrar a aquellos que fuesen capaces de manejar los asuntos de gobierno con el apoyo de las dos Cámaras del Parlamento<sup>217</sup>.

Mediante el "equilibrio de interés", que daba eficacia al "equilibrio de poder", las facultades de la Corona, de los Lores y de los Comunes estaban dispuestas de modo tal que si uno de estos órganos se extralimitase, los otros dos se unirían para resistirlo. Si, por ejemplo, el rey se empeñase en extender su autoridad limitando los poderes y privilegios de los Comunes, los Lores verían peligrar su propia dignidad por cualquier avance que la Corona hiciese para independizarse de las resoluciones del Parlamento. Si, en cambio, los Comunes usurpasen la prerrogativa regia, los Lores darían al instante la voz de alarma ante cualquier nuevo reforzamiento del poder popular. Por último, si la nobleza intentase revivir los privilegios que sus ancestros habían ejercido de acuerdo con la Constitución feudal, el rey y el pueblo recordarían juntos que uno había sido insultado y el otro esclavizado por esa tiranía tan bárbara<sup>218</sup>.

En definitiva, a pesar de escribir pocos años después del affaire Lord Nord y de conocer a buen seguro- aunque no la mencionase- la crítica de Burke, Bentham y Paine a la doctrina de la monarquía mixta y equilibrada, Paley no sólo se aferraba a esta doctrina, sino que llevaba a cabo una clara y aguda exposición de ella, quizá la más penetrante de todas cuantas se hicieron en el siglo XVIII, como reconocer un estudioso tan cualificado como M. J. C. Vile<sup>219</sup>.

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

---

<sup>217</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 478-480.

<sup>218</sup> *Ibidem*, pp. 480-482.

<sup>219</sup> Cfr. *Constitutionalism and the Separation of Powers*, *op. cit.* p. 106.

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

En realidad, aunque se quedase corto al extraer sus consecuencias, a Paley no se le escapaba el profundo cambio que había sufrido la Constitución de la Gran Bretaña desde la revolución de 1688. Un cambio que se había ido produciendo a de forma "silenciosa y desapercibida", como siempre había ocurrido en este país, cuya Constitución no se había delineado nunca conforme a un "plan" racional o a unos "principios" inmutables, como muchos comentaristas pensaban. Antes al contrario, la Constitución británica se asemejaba a esas viejas mansiones, "que en vez de construirse de una vez, conforme a un plan y de acuerdo con las reglas de la arquitectura, se han erigido en diferentes épocas artísticas, alterándose de cuando en cuando y recibiendo continuamente adiciones y reformas, ajustadas al gusto, fortuna o conveniencia de sus sucesivos propietarios"<sup>220</sup>. De ahí que en la política británica "los efectos más importantes y permanentes han sido, la mayor parte de las veces, incidentales e imprevistos", lo que exigía cautela a la hora de apoyar las innovaciones constitucionales y no dejarse seducir por "modelos de perfección especulativa"<sup>221</sup>.

Muy en particular, Paley insistía en la diferencia entre el estatuto jurídico de la Corona y su posición en el sistema político o, para decirlo con sus palabras, entre la *legal existence* y el *actual exercise of the royal authority*. Desde el primer punto de vista -que unas veces califica de "teórico" y otras de "jurídico"- el rey estaba revestido de unas prerrogativas tan vastas (como la de rechazar las leyes aprobadas por las dos Cámaras del Parlamento), que un extranjero podría pensar que en la Gran Bretaña se había establecido el "más tortuoso despotismo". Desde el segundo punto de vista, en cambio, tales prerrogativas regias se convertían en "meras ceremonias", y, en su lugar, había surgido su "influencia" o "patronazgo", que no había hecho más que crecer a medida que se extendía y enriquecía el Imperio, a pesar de que la Constitución parecía desconocerla por completo<sup>222</sup>. En realidad, el sacerdote anglicano era consciente de que

---

<sup>220</sup> *Principles of Moral and Political Philosophy, op. cit.* pp. 465-6.

<sup>221</sup> *Ibidem*, pp. 467- 469.

<sup>222</sup> *Ibidem*, pp. 466-7.

la fuerza básica de la Corona en aquel entonces residía en la "influencia" y no en el ejercicio efectivo de sus viejas prerrogativas.

Si bien Paley estaba dispuesto a aceptar algunas críticas contra la "influencia" de la Corona -y en general del ejecutivo-, en la vida política inglesa, sobre todo en las dos Cámaras del Parlamento, no dejaba de subrayar la importancia de dicha "influencia" en el funcionamiento de la Constitución inglesa, hasta el punto de considerarla un elemento clave del "equilibrio constitucional" y un mecanismo imprescindible para que todas las piezas del entramado constitucional pudiesen funcionar correctamente, sin perjudiciales bloqueos<sup>223</sup>. Desde luego, Paley se apresuraba a aclarar que nada tenían que ver estas opiniones con la justificación del cohecho, del soborno o de cualquier suerte de corrupción o práctica que pusiese en peligro la probidad personal. Lo que debía discutirse no era, a su juicio, la conveniencia o inconveniencia de la influencia (que en caso de quitársela al rey otro poder se encargaría de ejercerla, puesto que era inevitable), sino su alcance<sup>224</sup>. Paley estimaba, como antes había hecho Hume en su artículo *Of the Independency of Parliament*, que el gran poder de la Cámara de los Comunes requería un sistema de mecenazgo mediante el cual la Corona y la Cámara de los Lores pudiesen defenderse ellas mismas y mantener una auténtica "constitución mixta". De ahí que concluyese el examen de la "influencia" regia afirmando que "un Parlamento independiente es incompatible con la monarquía"<sup>225</sup>.

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

Pero Paley era también contradictorio desde un punto de vista político, al defender la "influencia" regia y, a la vez, al reconocer los peligros que ésta encerraba. Como ambiguo resulta también cuando en otra ocasión reconoce que ciertos aspectos del sistema político y jurídico británico, como la elección y composición de la Cámara

---

<sup>223</sup> *Ibidem*, pp. 491-492.

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 495.

<sup>225</sup> *Ibidem*, p. 496. Sobre estos extremos, *vid.* M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the separation of powers*, *op. cit.* p. 106.

de los Comunes, adolecían de "irregularidad" e "incongruencia"<sup>226</sup>, sin que ello le impidiese defender la conveniencia y utilidad del sistema representativo vigente (el remedio podía ser peor que la enfermedad), y arremeter contra los que concebían el sufragio como un "derecho natural" (pese a estar dispuestos a excluir a las mujeres) y se manifestaban a favor de una reforma parlamentaria de acuerdo con esquemas "abstractos"<sup>227</sup>.

---

<sup>226</sup> *Ibidem*, pp. 485 y 486. En esta última página Paley reconoce que "alrededor de la mitad de los miembros de la Cámara de los Comunes obtiene sus escaños por la elección del pueblo, mientras la otra mitad lo hace a través de la compra o designación de los grandes propietarios".

<sup>227</sup> *Cfr. Ibidem*, pp. 487-9.