

LA CORONA BRITÁNICA

Los ingleses, por lo general, no se han alucinado mucho con el espejuelo de las fórmulas teóricas y más que anticipar o prever el rumbo de los sucesos, en el confuso laberinto político, con elucubraciones o hipótesis, han preferido cribarlos y ordenarlos, después, a la cruda luz de la historia. Otros pueblos, en cambio, han sido muy pagados de las exactitudes dogmáticas, de los credos «abstractos y preconcebidos», y al hacer «su revolución» pensaron, también, desmesuradamente, en la dádiva de una empresa ideológica apta para todo el mundo. Las veleidosas demasías revolucionarias en Francia, han devenido, casi siempre, seductores artículos de exportación para el resto de las naciones. Sus figurines constitucionales han señoreado la moda del universo y fácilmente fueron copiados, con evidente desventaja y dolorido fruto, por el mimetismo político de otros países. Tozudamente los ingleses, en tanto, con una inveterada terquedad histórica no se han ocupado por lo común (aun en las más trascendentales y solemnes ocasiones), sino de poner en orden el trastornado ritmo de su casa. Si han cumplido, rotativamente, ciclos o procesos revolucionarios han descuidado, en la iniciación, la grandiosa perspectiva de los programas: realizan los hechos, primero, verifican y comprueban las interpretaciones, después, cuando se ha aquietado y extinguido la humareda del incendio: tal es el peculiar designio político de la evolución británica. Rousseau, por ejemplo, predica, en gran parte, por anticipado, las credulidades demagógicas de la Revolución; Edmundo Burke flagela, desde

Inglaterra, su desbordado ímpetu ideológico: si el primero vislumbra utopías, sólo el segundo cercena extravíos y falsedades.

Evidentemente, entre unos y otros eslabones de su existencia cabe muy bien descubrir el profundo surco de la vitalidad inglesa. La monotonía insular de Inglaterra se nutre, políticamente, de la repetición de la misma táctica, y el éxito diplomático, si se cosecha, va unido casi siempre al sempiterno uso de procedimientos similares. La continuidad es una musa inspiradora de la sagaz mentalidad británica. (También en esa continuidad se forja, en ocasiones, su fracaso o la injusticia de su actitud). Inglaterra ha preferido el manejo de sus viejas instituciones a la seducción insegura de las innovaciones revolucionarias. Recordemos, en este sentido la permanencia aleccionadora de la Monarquía como síntesis institucional en la que resplandece un ritmo de ponderación y equilibrio, cauce, y no obstáculo, de las más contradictorias y renovadoras experiencias del Estado.

* * *

En política, como en tantos aspectos de la vida, el promedio de los ingleses viene a decir, donosamente, Marriott se conforma con hacer una cosa dejando que los demás busquen, si les es posible, la explicación de cómo se hace. (1). Las instituciones británicas suelen ser razonables a fuerza de carecer, en apariencia, de toda base lógica. Más que a través de una teoría o especulación sería lícito moldear, en Inglaterra, la institución de la Corona, sobre el itinerario humano de las acciones de sus reyes. Sólo cabe así separar, en la doctrina, la Corona (institución) del Monarca (persona física), bien que se suelden ambas piezas en la presencia del Rey, titular de la soberanía, quien merced a ese hábil y

(1) John A. R. Marriott, «The Mechanism of modern State», I, p. 19.

eficiente maridaje resulta, como órgano o elevado oficio, imperecedero en el tiempo. La Corona implica un reverenciado símbolo; se aceptó al Monarca, en Inglaterra, señala Finer, como un «hecho natural» (2). Las efigies de los monarcas se encuentran, cronológicamente, agrupadas en las hornacinas de la historia: vituperados o enaltecidos sus nombres, vilipendidas o elogiadas sus figuras, sin que de ese juicio contradictorio brote el más rencoroso o voluble desdén por la virtualidad de la Corona, cuya existencia mítica se enraiza en la propia sensibilidad del pueblo.

Y es curiosa la paradoja: aunque el amor de los súbditos sustente, a lo largo de los siglos, la incommovible roca de la Monarquía, las prerrogativas de la Corona, en cuanto a su ejercicio práctico y actual, son residuo o consecuencia de las ardorosas luchas sostenidas por los Reyes con la propia representación política del país. En el balance de los poderes de la Corona se resume el tácito reconocimiento de la victoria del Parlamento. De la Edad Media al siglo XIX se extiende, como es sabido, un amplio proceso histórico a modo de escenario en el cual tienen efectividad aquellas acérrimas contiendas. Tal suerte de peripecias dominan y sobrepasan, en urgente coyuntura, la posibilidad de reducirlas a escueto relato: la labor de los investigadores clásicos y consagrados (Maitland, Sidney Low, Dicey, Bagehot, Stubbs, Freeman, Pollard, Gardiner, Fisher, Anson, Lecky, Lowell, Jenks, Keith, Jennings, Emden, ... en lista inacabada) no puso límite a las nuevas incitaciones de los estudiosos en la tarea de dilucidar un tema que representa el punto central del Derecho Constitucional británico: la contextura jurídica de la Corona. Mal se podría, pues, sintetizar en un esporádico ensayo cuestión de tan honda enjundia, aunque su desenlace se muestre diáfano: la transferencia de los poderes del Monarca, en cuanto sujeto físico, al acervo jurídico de la Corona; entendida como clave de la actuación del Estado, desconcer-

(2) Herman Finer, «The theory and practice of modern government» II, p. 1,127, ed. 1932. (Finer ha revisado después su obra en 1919, integrándola en un solo volumen. Dedicó la parte V a los «Gabinetes y Jefes de Estado»).

tante «jeroglífico» cargado de dignidad o «cõnveniente hipótesis», en muchas ocasiones.

Laski alude a la «metafísica de la monarquía limitada», no siempre dócil a las injerencias de la crítica (3). De entre todos los elementos de la Constitución, ninguno suscita como la Monarquía, añade, apreciaciones tan inexactas. Se sabe muy poco, por ejemplo, de las «relaciones existentes entre el Rey y sus ministros». No se conoce, con certeza, cómo se designan los funcionarios de Palacio o se desarrollan sus contactos con los ministros. Menos se entera la gente de cómo se mantienen «las importantes conexiones entre Palacio y la Prensa». «Por la *Court Circular* sabemos algo, cotidianamente, de la vida de Palacio, pero, de modo deliberado, se omite cualquier detalle que nos permita vislumbrar cómo se forma la opinión regia».

Es indudable que la afección popular hacia la Monarquía se ha acrecentado, notablemente, en los últimos tiempos, languideciendo los hervores críticos y las veleidades republicanas que llegaron a exteriorizarse durante los primeros días de la etapa Victoriana. Incluso cabría comparar la subsiguiente exaltación monárquica con el «éxtasis religioso del siglo XVII por el tiempo en que los hombres creían aún en el derecho divino de los reyes», en desacuerdo tajante con la bancarrota contemporánea de las grandes dinastías europeas y el «temperamento científico» del siglo XX. La «bonhomie» de Eduardo VII y su identificación con los gustos del país; la estimación de Jorge V como «padre de los pueblos»; la percepción de la Corona como un «elemento esencial de la unidad imperial» y, frente al tono aristocrático de la edad Victoriana, o el predominio plutocrático en el reinado de Eduardo VII, cierta soldadura de la Monarquía con los mitos democráticos en los días que han contemplado la ascensión del Laborismo al Poder señalan otros tantos jalones y motivos en la «restauración de la popularidad de la Monarquía» británica, como suceso cardinal de nuestra época.

(3) H. J. Laski, «Parliamentary Government in England», p. 388 y sigs.

Șemejante esplendor monárquico excluye, sin embargo, cualquier posibilidad de extralimitación personal en los poderes de la Corona, de tal suerte que la imagen de un «Patriot King», con indiferencia de sus opiniones, es de todo punto incompatible con la democracia parlamentaria en su modelo británico». (4)

Comprender el haz disperso de las atribuciones y derechos de la Corona no es interpretar, lógicamente, la letra articulada de un determinado texto legal, sino adentrarse, a la aventura, por el vivo y desordenado laberinto de la historia de un país. Merece la pena reflexionar sobre este sentido contradictorio que influye, con su soplo fecundo, toda la vida constitucional de Inglaterra, gracias a las mutaciones incesantes que, sin mengua de su genio peculiar, trastornan, externamente al menos, la circunspección de su fisonomía.

Son los hechos, y no los meros designios teóricos, quienes labran, en Inglaterra, el hondo cauce de la institución monárquica. Aunque no falten en aquel país los artífices doctrinales de una vigorosa y enérgica posición del Rey, es lo cierto que surgen sus esquemas casi siempre como a remolque de las mutaciones históricas y claramente alejados, a prudente distancia, de los cambios políticos que incitaron su difusión. Hobbies, por ejemplo, es el panegirista sombrío de una parcial solución monárquica: la concepción absoluta, plenamente soberana del Rey. Paralelamente, Locke, con juicio

(4) Laski escudriña, con alguna avidez, las presuntas «opiniones» de los Monarcas, durante los reinados de Eduardo VII y Jorge V, calificando en tiempo del último de «revolución palaciega» la designación de Mr. Ramsay Mac Donald como Primer Ministro, en 1931. Tan «personal» resultó, en su opinión, el nombramiento de Mr. Mac Donald, por parte de Jorge V, como la elección de Lord Bute, por Jorge III. Su tesis, pues, pone en entredicho el carácter «constitucional» de aquel acto, que aprueba, en cambio, con su elevada autoridad, Keith en su obra «The King and the Imperial Crown. The Powers and Duties of His Majesty».

En su folleto «The Crisis and the Constitution: 1931 and after», Laski califica a Mr. Mac Donald —pág. 36— de «favorito del Rey», desechando su cualidad de «leader representativo», en tanto no consolidara, constitucionalmente, su posición como jefe de un nuevo partido.

ecúánime, ensalzó, en cambio, la conveniencia de una Monarquía moderna, esclava de la mayoría y subordinada al Parlamento. Los «Two Treatises of Government» de Locke siguen, inmediatamente, a la revolución de 1688. El «Leviathan» de Thomas Hobbes aparece en 1651 y su suerte va ligada a las caóticas condiciones de su tiempo, a la tenaz obsesión de buscar entre las nieblas de la anarquía, la seguridad de un poder personal, adiestrado y enérgico.

En la línea ideológica de la Monarquía británica, la argumentación de Hobbes no es patrón seguro, sino una circunstancia pasajera. La precisión teórica del constitucionalismo inglés, en lo que se refiere a la fundamentación de la Monarquía, procede, sobre todo, de una serie diversa de aforismos y convenciones políticas: En las leyes se encuentra el justo freno de los reyes. Sin el consentimiento de los súbditos no cabe introducir ningún cambio en las «leyes del reino», ni establecer tributos, ni alterar el estatuto jurídico de las personas o propiedades. El pueblo delega sus poderes al Rey para que éste se erija en celoso guardián de su existencia, vidas y derechos. El Monarca, en suma, es el protector encumbrado de la comunidad, sujeto excelso y henchido de gloria, ejemplar por sus virtudes, abrumado con la pesadumbre de sus inexorables responsabilidades. Sobre la vida efímera del Rey fulgura, trascendentalmente, el grave juicio divino.

La supremacía política del Parlamento no ha socavado, en su totalidad, el estatuto personal del Monarca. Si el Rey, tradicionalmente, no participa en las tareas activas del Gobierno, desde comienzos del siglo XVIII, no ha abdicado sin embargo, de la posibilidad de mediar, como árbitro, en el curso de la vida pública con la persuasión directa de su consejo y aún con el imperio no disimulado de su posición privilegiada y destacadísima. Hasta los tiempos contemporáneos resuena el nombre de monarcas bien amados que no recataron, por supuesto, en circunstancias destacadas de la política, el tono de su repulsa o la insinuación gubernamental, discreta y nunca embozada, de su juicio. No se recorta la grandeza de una Monarquía por sus aparentes empachos de absolutismo, poco respetuosos con la frialdad de las fórmulas

dogmáticas, sino por la esterilidad escéptica, por el desfallecimiento en el ejercicio de tan destacada magistratura. Los caracteres enérgicos siempre fueron reverenciados, de modo misterioso, por las masas: sólo los reyes vesánicos, licenciosos o extravagantes, resultaron, en justicia, escarnecidos. Si Jorge IV dejó tan dolorosa memoria en el pueblo inglés, no hay duda alguna de que una benévola estela de adhesiones y remembranzas nimbeará en la historia la grandeza del recuerdo de la Reina Victoria que tan puntillosa resultara alguna vez en sus relaciones con los ministros. (5)

El Rey aparece colocado, en Inglaterra, en una situación privilegiada y preeminente, por encima, incluso, en apariencia, de las mismas leyes; pero el Parlamento, ha modelado, en el orden jurídico, la institución de la Corona, definiendo sus derechos, y el Monarca, por otro lado, permanece desligado de las deliberaciones de sus ministros. La actuación oficial del Monarca ha quedado sujeta a las normas, prácticas y estatutos del Reino. La determinación y deslinde de las atribuciones del Rey implica la consideración de un amplio período histórico: tal desenvolvimiento político arranca, singularmente, de la concesión de la Carta Magna; encuentra su culminación progresiva en las oscilaciones revolucionarias del siglo XVIII; halla su desenlace democrático, a lo largo del siglo XIX, con las reformas electorales de 1832, 1867, 1884,... La Corona, ha recogido, en su seno, como resultado de una serie de reacciones políticas, las facultades y poderes que sólo pertenecían, en otro tiempo, sin la anuencia o aprobación del Parlamento, a la sustantividad física del Rey, vo-

(5) La «era Victoriana» abruma, con su melancólica nostalgia, a quienes añoran, desde la orilla del declive imparcial, el tiempo «que se fué». Algernon Cecil («Queen Victoria and Her Primer Ministers», 1953, p. 342) vuelve los ojos al «encanto añejo de aquella esplendorosa, tranquila y gentil edad». Pasan, ante su mirada, las figuras de Peel, Russell, Derby, Aberdeen, Glastone, Lord Palmerston, Lord Beaconsfield, Lord Rosebery, Lord Salisbury... Un tiempo en que el genio «ilógico» de Inglaterra iba anudando, pacientemente, el «tejido social del país», adoptando la interpretación constitucional de Walter Bagehot, tras de apartarse del horror revolucionario, leyendo a Gibbon, Burke, Carlyle, Ruskin, Tennyson...

luntad impresionante e irresistible. El simple mardo se convirtió, de ese modo, en mayestático y soberano oficio. En ningún país se ha desconfiado tanto de los reyes como en Inglaterra y, en la eterna paradoja de la política británica, no hay país del mundo en que se muestre, sin embargo, tan resplandeciente el fulgor de la Corona. Quizá vaya respaldado este respeto por las contundentes armas de que ha solido disponer el Monarca para poner a raya las demasías del Parlamento: mediante el uso del veto, antes de su desuso y caducidad; mediante la creación de nuevos Pares y el empleo del decreto de disolución, en instancia suprema, cuando los antagonismos y disensiones de los representantes obstaculicen la obra del Gabinete o embaracen, con su obstrucción, el mecanismo de las Cámaras; sin perder nunca de vista la perspectiva histórica que perfila, todavía enérgica, en una primera etapa, la figura del Monarca, contumaz contendiente con los Barones en los tiempos medievales. Perdió el Monarca su prepotencia antigua cuando vió integrada su voluntad en el seno del Parlamento, al lado de Lores y Comunes, y limitadas, por consiguiente, sus antiguas prerrogativas; cuando se extinguió su condición de «parte contratante», libérrima e independiente, y quedó recluído el Rey en el fatalismo de un poder que ha de aceptar o claudicar ante una oferta unilateral, que tal fué, como es sabido, el nudo central del «Bill de derechos» de 1869.

* * *

No son distintos, en absoluto, los procesos de concentración y dispersión de las prerrogativas de los monarcas, por ejemplo, en los regímenes políticos de Francia e Inglaterra. Con un toque de arbitrariedad podrían conciliarse sus diversas trayectorias, emparejándolas, durante cierto tiempo, para marcar su neta bifurcación doctrinal más tarde, con la irrupción de contrapuestas tendencias constitucionales o revolucionarias. La nomenclatura y definición de las «leyes fundamentales» se ofrecen ostensibles y explícitas en el pensamiento de Bodín, al lado de las normas ordinarias, como

restricciones impuestas a la arbitrariedad de los reyes (6). Perfectamente señalado se muestra en Francia hasta el punto de su decadencia, con anterioridad a la Revolución, el papel de los «estados generales», en orden a la garantía y protección de las denominadas «leyes fundamentales del reino», aquellos «límites serios» impuestos a la potestad real según la sentencia significativa de Loyseau. Pero, como se ha insinuado hace poco, la Monarquía en Francia acrece, desmesuradamente, el absolutismo de su poder a lo largo del siglo XVIII, en tanto se amengua o extingue el brío de los órganos representativos; y, en Inglaterra, se ofrece, en cambio, con caracteres acusados, el ensanchamiento progresivo de las libertades individuales y la supremacía política del Parlamento, con la consiguiente limitación del poder personal de la Corona. Francia inicia en el siglo XVIII la serie azarosa de sus renovaciones constitucionales, apurando la esencia de cada cambio en el molde de un texto escrito; Inglaterra, cabe señalar, no ha visto concluido o cristalizado nunca el desarrollo constitucional de su existencia como si fuera un devenir interminable y presuroso; y de ahí la necesidad vital de entender sus instituciones (sin el velo de las anticipaciones teóricas) con la clave fiel de sus sucesivas realizaciones, de su peculiar sentido práctico. Sólo de ese modo no se mostrará esquiva (en la apariencia del confuso caos) la definición de un «orden» político.

El sino político de Francia parece consistir a veces como se ha dicho, en un puro debatirse en el vacío por encontrar la fórmula abstracta, ideológica de su ser histórico. Con tan extraviada ambición ha manejado incluso para alcanzar, en apariencia, designios opuestos los mismos instrumentos doctrinales. De la unidad coherente e indestructible del Reino pasó, con gesto airado, a la «soberanía de la Nación», indivisible e inalienable. La Revolución vivió, de

(6) Jean Bodin, «Les Six Livres de la Republique», I, c. 5 y 8; V. c. I. No es ocasión, sin embargo, de señalar en este punto hasta qué extremo queda limitada la potestad del Rey por las normas «fundamentales», salvaguardada su soberanía legal en el orden «positivo».

ese modo, al construir el nuevo Estado, a expensas de los destronados reyes. Fué fácil declarar, en 1789, que la ley es la expresión de la «voluntad general» o que el Senado proscribiera, todavía, a Napoleón Bonaparte, en 1814, con la declaración de que «el Monarca no existe sino en virtud... del pacto social». Una innata inclinación tiende, por lo visto, a sofocar siempre el crecimiento de las instituciones bajo la hiedra agobiadora de los consabidos resabios teóricos. Con contraria desenvoltura, en cambio, por la sola sabiduría de ser fiel a sí misma, ha podido descubrir, en cada instante, Inglaterra el nervio de su destino. Todavía la ley o la norma constitucional se consolidan, prácticamente, al final de un juicioso arreglo: ese remate de las controversias en el que coinciden, por último, voluntades distintas, personificadas, orgánicas: Rey, Lores, Comunes.

Discutir y congeniar con los reyes, a prueba de devociones o deslealtades, ha sido costumbre muy arraigada en Inglaterra, con menosprecio de la pura pasión dialéctica, con independencia de toda abstracción ideológica: soberanía del «pueblo» o soberanía de la «nación». La soberanía, como fuente de toda determinación legal, no aparece encarnada en Inglaterra en un principio o credo doctrinales, sino en la concurrencia transaccional de personas o entidades perfectamente definidas.

Sería insensato pensar, sin embargo, que la Realeza ha vivido en Inglaterra como asentada en recinto amurallado, sin ligarse a ninguna formación teórica, y exenta de cualquier contaminación popular, tras tantas acometidas revolucionarias. Pero la conservación de la Monarquía en aquel país, con ritmo casi ininterrumpido, ignorado en Francia, no ha obedecido a una difícil concordancia doctrinal entre la «soberanía de la nación» y la institución monárquica, a un compromiso del cual se extrae, laboriosamente, y con dificultades, al final del proceso, la competencia jurídica del más elevado servidor del pueblo y «primer funcionario público» del Estado. El principio de la soberanía nacional, según es notorio, no es dogma afincado en el Derecho público británico. La soberanía se concreta en Inglaterra, no en la Corona por separado, sino en la Corona vinculada y unida al

Parlamento, y en un puro sentido político (última instancia del esquema teórico) en la voluntad del cuerpo electoral.

La Monarquía ha podido superar, en Inglaterra, turbulentos y enconados escollos. Si es muy difícil mantener en seguro equilibrio voluntades antagónicas y contrapuestas, erigiéndolas con idéntico poderío sobre la armonía de las fórmulas constitucionales (aquella pretendida paridad representativa del Rey y el Cuerpo legislativo, proclamada en el texto francés de 1791, tit. III, 2) resulta más hacedero, en cambio, revelar la condición «natural» de las instituciones, tal como se ofrecen en la vida, con su asimetría paradójica y sortear los obstáculos, sin anegarlos, puerilmente, en la perfección supuesta de un esquema político (7).

La mera posibilidad teórica de construir, por anticipado, la tesis de la «Monarquía constitucional» indujo a la profecía de que eran bien menguados y provisionales en la proclamación de la doctrina, los poderes concretos y personales del Rey. No pudieron coexistir, paralelamente, largo tiempo en la evolución política francesa las dos instituciones rivales,

(7) El «principio monárquico», según Schmitt, («Teoría de la Constitución» Vers. esp., sec. II, 16, III) se basa en la afirmación de que, únicamente, el Rey, y en forma absorbente, representa la unidad política del pueblo. En una situación transitoria cabe intentar el supuesto de colocar, de manera simultánea, en el mismo plano, a dos representantes de la Nación: es decir, del pueblo unido políticamente: Rey y Parlamento. Este es el nervio de la «Monarquía constitucional», exteriorización de su *dualismo*. La referida constitución francesa de 1791 se basa en ese principio y lo expresa con acusada claridad. Las constituciones alemanas, por el tiempo de la Monarquía constitucional, evitan declaraciones precisas, pero contienen el mismo dualismo. En la lógica de tal construcción del Estado es axiomático que el Parlamento desplace, como representante *verdadero* o *natural*, al otro representante nacional. Teórica e idealmente en ello estribaba la debilidad propia de la Monarquía constitucional... La representación pertenece a la esfera de «lo político», siendo, en su esencia, una cosa existencial... La Monarquía del siglo XIX pugnó por sostenerse sobre el principio de la *legitimidad*, es decir, sobre una base esencialmente normativa. Con semejante empeño perdía su carácter representativo. Legitimidad y representación, opina Schmitt, son dos conceptos completamente distintos... El intento del siglo XIX de restaurar la Monarquía sobre el asidero de la legitimidad era sólo un esfuerzo para estabilizar, jurídicamente, un *status quo*.

Monarquía y Parlamento: se puede decir incluso que ambos copartícipes fueron disueltos en la misma crisis histórica; en Inglaterra tal perduración ha sido posible, pese a temporales rupturas y antagonismos, y si ha imperado, en definitiva, la «soberanía del Parlamento», no se ha extinguido, ni mucho menos (atributo eficiente), la «dignitas» del Rey.

A través de las sucesivas evoluciones históricas ha ido condensándose en la estructura de la Monarquía británica la gravedad depurada de su prestigio constitucional. Parece que las contingencias políticas han ido reduciendo, en amplitud y poderío, la frondosidad de su existencia. De una concepción monárquica, de tono absoluto y personal, entendida en su original pureza en los tiempos medioevales, se desembocó, después, en una concepción monárquica, corroída y asfixiada por la influencia de las clases aristocráticas. A partir de la reforma electoral de 1832 no vacilaría ningún entendimiento en revestir a la Monarquía inglesa de un cierto sentido democrático; pero, si a la vista de tantos cambios y mudanzas fulminara cualquier juicio ligero como la consunción o el agotamiento de la institución real, habría privado, frívolamente, a la continuidad constitucional británica del más ponderado resorte de su fluir dinámico, de su remate imprescindible, de su símbolo mayestático.

Los ingleses no se han preocupado de sustentar a la Monarquía con el apoyo doctrinal del denominado «pouvoir neutre»: en el mecanismo constitucional la Monarquía ocupa rango de insustituible actuación y la simple razón de su continuidad excluye toda suerte de justificaciones o razonamientos en abono de la legitimidad de su existencia: la Monarquía británica se mantiene erecta, por sí misma, sobre el pedestal de sus realizaciones históricas. Ninguna institución está tan ligada como la Monarquía a las glorias del país. La construcción teórica del «poder moderador», si no apuntaló, en etapas de crisis, a los regímenes monárquicos, en cuyo beneficio se adujo, pretendió ser idónea, a la vez, para los regímenes presidenciales. Pero los reyes dejan de ser reyes si se escamotea su voluntad, con un hábilidoso

juego político, y se les transforma, con desilusión y escepticismo, en circunspectos y honoríficos «magistrados» del Estado.

* * *

Si en el Rey se concreta y personifica, vitaliciamente, la suprema dignidad del Poder público, sólo en la institución objetiva de la Corona, de suyo imperecedera, permanecen inextinguibles la continuidad y representación del Estado. La Corona, en su sesgo institucional, y el Monarca, en su apariencia física, confluyen y se fusionan en el altísimo mito de la Realeza. La limitación biológica del Rey encuentra su perduración e inmortalidad en la configuración orgánica de la Corona. Así se perpetúa la institución monárquica y adquiere relevante significación simbólica la misma persona del Rey. En el orden práctico, o de gobierno, cabe subrayar, según es sabido, como conclusión de tal coordinación política, la siguiente conclusión histórica: si el Monarca fué asesorado por sus ministros en un tiempo, hoy los ministros son aconsejados por el Rey en los arduos negocios del Estado. En cierto modo, la concepción de la Corona suministra el ejemplo de una entidad totalitaria. En un orden supremo, el Rey identifica su voluntad con la máxima dignidad del Estado, sobre todo en el plano de las relaciones internacionales: «*jus repraesentationis omnimodae*» (8). La Corona su-

(8) Es muy difícil rebatir la vieja acepción «de que incluso en la Monarquía constitucional el Rey posee, en potencia, todo el poder del Estado», (Véase H. Kelsen, «Teoría general del Estado» trd. Legaz Lacambra, c. IX, 46).

«El Rey dirige en teoría los negocios extranjeros y los diversos aspectos del gobierno... según la descripción que hacía de sus facultades, en el orden ejecutivo, Walter Bagehot, en 1872, en «The English Constitution»... «pero, de hecho, la vida internacional es dirigida, en nombre del Rey por sus ministros los cuales son responsables, políticamente, de su actuación, ante la Cámara de los Comunes». (Norman Hill, «Contemporary World Politics», Nueva York, 1954, p. 58).

giere uno de esos casos en los cuales se verifica el proceso de la representación, generalmente, a extramuros de toda preparación electoral.

En ningún país, salvo en Inglaterra, tan poco inclinada a la devoción de los dogmas populares, coexisten y perduran, alternativamente, tendencias electivas y hereditarias. En un sentido general (ya se ha señalado el matiz) la Corona se produce como residuo histórico de las luchas que socavaron la entereza absoluta de los reyes. A fin de cuentas, la unidad del pueblo se confunde con el arbitraje imparcial del Monarca, el más esforzado intérprete de sus ansias, el más seguro freno de aviesas rupturas o banderías (9).

En torno de la idea del Monarca ha girado, también, la concepción global del Poder, hasta el punto de que el Estado ha sido lo que fué su propio Soberano. Los sucesivos tipos de la comunidad política han corrido parejas con otras tantas interpretaciones de la Monarquía, desde el Rey (propietario) al Rey (órgano jurídico), sometido en el «Estado de derecho» a las restricciones impuestas por un estatuto constitucional.

Por una parte, en el Rey se personifica al propio Estado; por otro lado, con circunspección, el Rey se erige, únicamente en su Jefe supremo. La distinción entre la Corona y el Monarca es una de las claves fundamentales del Derecho público. Para desembocar en el oficio del Soberano, definido de un modo impersonal hay que partir de una instancia previa y subjetiva señalada por la existencia de un ser físico, aunque mítico y reverenciado, eslabón en la cadena de la herencia, ungido y elevado al Trono de manera providencial. El Rey ejercita, a través de la Corona, singulares derechos y prerrogativas, y la dignidad de su competencia cobra un exaltado puesto con el apoyo representativo de las fórmulas constitucionales. Como es sabido, en la inviolabi-

(9) Lo que otorga, sobre todo, una «influencia» decisiva al Rey, fuera de todo condicionamiento jurídico, es la historia de la Monarquía: el hecho de que el Rey sabe que desciende de «una larga serie de sucesores». (Véase A. B. Keith, «The British Cabinet system», 1952, p 353).

lidad del Monarca se transparenta un rescoldo ancestral de veneraciones y sentimientos religiosos. Fácilmente resalta, a continuación, su irresponsabilidad política, aunque restringida; en el orden práctico, a la exteriorización de sus actos escritos.

Los textos constitucionales suelen especificar en las monarquías las funciones y prerrogativas de la Corona, de tal modo que queda suficientemente diversificada la dualidad monárquica, con la apreciación, por separado, de la Corona en cuanto «órgano supremo del Estado» y la existencia personificada del Rey, como titular de aquel oficio. La preeminencia del Monarca se revela, prácticamente, en la limitación teórica de sus facultades, frente al resto de los órganos estatales, bien que se define, a fin de cuentas, como «Jefe supremo del Estado», hasta convertirse en «elemento» o simple «parte» de su «gobierno» (el «Gobierno de Su Majestad»). Porque el Rey «por derecho propio» termina por identificarse, constitucionalmente, por designio de la Constitución, con la Jefatura del Estado en servicio estricto de la «voluntad del pueblo»; y, por eso, se realizan los actos del Estado «en su nombre». El Monarca participa en todas las funciones fundamentales del Estado. Legisla, gobierna, perdona. Los actos del Estado se realizan *por* el Rey, *con* el asentimiento del Rey o, simplemente, *en nombre* del Rey (10).

La escisión entre Corona y titular del Trono procede del siguiente fundamento: la Corona, como todos los órganos del Estado, carece, considerada en sí misma, de prerrogativas propias y no puede usufructuar otras facultades

(10) Véase, por ejemplo, Santi Romano, «Corso di diritto costituzionale», 1940, págs. 191 y sigs.; Ranelli, «Istituzioni di diritto pubblico», II, c. 1. Los textos constitucionales suelen repetir la afirmación de que el Rey no dispone de otros poderes que aquellos que le fueron atribuidos por la Constitución y las leyes políticas emanadas de la misma Constitución. (El artículo 2.º de la Constitución de Dinamarca de 5 de junio de 1953, señala: «La forma de gobierno es una monarquía limitada...» «La «autoridad suprema» del Rey está condicionada, sobre todo, por los artículos 3, 12, 14 y 20).

que las consignadas explícitamente, en la Constitución; sus poderes son emanación del Estado, llevados a efecto por el Rey, en nombre y por cuenta del Estado. En el régimen absoluto, por ejemplo, la sucesión del Trono equivalía a la sucesión en las facultades del Rey, porque «la potestad de imperio, la soberanía eran prerrogativas privativas del Príncipe». Por eso podía disponer incluso el Monarca, por testamento, de los dominios territoriales del Estado, distribuyéndolos entre sus hijos. En la época absoluta, el Estado era objeto de las facultades soberanas del Rey. En el régimen moderno, en cambio, «la persona del Rey tan sólo es titular del oficio supremo del Estado, esto es, de la Corona». «La sucesión al Trono equivale, únicamente, a la sucesión en dicho oficio». Cuando el Trono queda vacante, la sucesión deviene por vía de legitimidad: «los poderes del nuevo Monarca no derivan de precedentes, sino, por modo directo, de la misma Constitución».

El funcionamiento de las instituciones, las reacciones prácticas de la política y la labor complementaria de las normas moldean y puntualizan el patrimonio jurídico de las prerrogativas regias (11).

* * *

(11) En el orden histórico, puede decirse que se contraponen, alternativamente, el «derecho inherente» del Monarca — su *titulus regius* originario— con la «doctrina de la elección»; la sucesión, propiamente dicha y el reconocimiento de las prerrogativas regias por parte del Parlamento. Distintas se ofrecen, como es lógico, la causa del título y la declaración externa y subsiguiente que consagra la sucesión dinástica. Desde una etapa lejana en que se admite la «santidad de los reyes» y se reverencia la figura del Rey «como una encarnación», la Monarquía perfecciona y acrece su intimidad orgánica a través de una gama compleja de elementos contradictorios, electivos y hereditarios. (Véase, al final de) la obra de John Neville Figgis, «The divine right of Kings» —y con, precedente su capítulo II— el apéndice en el que se consignan extractos de disposiciones relativas a la sucesión, en los casos de Ricardo III, Enrique VII, Isabel y Jacobo I).

¿De qué manera se perfilan y definen, en Inglaterra, las facultades del Monarca? ¿Cómo se desenlazan desde su alta cumbre («*fons honorum*») privilegios, concesiones, gracias, honores? No crecen y se vigorizan las instituciones en el seno blando de las concesiones teóricas, sino en contraste áspero, en lucha ardorosa con las imprevistas y dramáticas contingencias de las edades.

En un sentido externo, las facultades de la Corona se mantienen incólumes e inalterables. El Rey nombra a los funcionarios, manda las fuerzas militares, ejerce la gracia del indulto, actúa como poder ejecutivo, convoca y disuelve el Parlamento y, en suma, alberga en su plenitud las iniciativas más importantes; por otra parte, carece de autonomía y desenvoltura para desarrollar sus determinaciones, por propio albedrío y decisión aislada, sin ningún concurso extraño, de tal manera que la prestancia de la Corona se ha convertido en magnificencia simbólica.

Toda una trama complicada y paradójica queda descifrada ante la firme consideración de que las facultades de la Corona son ejercidas y utilizadas por el Rey a título de simple agencia, y, en la mayoría de los casos, en coordinación con los demás órganos del Estado. Teóricamente, y sin la anuencia del Parlamento o del Gobierno, la Corona es depositaria de los más trascendentales poderes, pero si los esgrimiera o desplegara con una insolidaria y absoluta autonomía, se habría precipitado el Rey por la pendiente del destronamiento. Si todas las decisiones del Estado se cumplen en nombre de la Corona, sólo resulta activa y eficiente, en realidad, para la obra del gobierno, la voluntad del Gabinete. El Monarca impulsa el ritmo del Estado con la colaboración y consejo de sus ministros, pero sólo éstos sirven la voluntad del pueblo cuando cuentan, además, con la explícita confianza de los Comunes. A través del Parlamento, de un laberinto de fórmulas y precedentes, puede concretarse la existencia de una «voluntad de la nación», no tan alejada, sino idéntica a las determinaciones del Soberano; en último término, tal voluntad egregia sirviendo en el plano interpretativo a la institución de la Corona obedece,

en sus impulsos, a un adivinamiento o profecía de las iniciativas y anhelos populares.

La ordenación jurídica de los poderes primitivos y personales del Rey, en otro tiempo, forma, en suma, el contenido actual de las prerrogativas de la Corona. No son sinónimos, como se ha visto, ambos términos: Corona, Rey (12). Si el Rey se sustentó en la antigüedad de sus propias rentas e, incluso, de las abusivas requisas e incautaciones verificadas en la riqueza de sus súbditos; si el sostenimiento económico de las necesidades monárquicas se satisfizo en los primeros tiempos, bajo las premisas irregulares de un régimen feudal, llegó la hora en que el Parlamento puso medida en las rapiñas y depredaciones del Rey, dió consistencia jurídica a su patrimonio y, con el recobro de su dignidad, le sometió a su voto mediante la concesión de subsidios, esclareciendo, en el siglo XVIII, la distinción entre la fortuna personal del Monarca y la paga anual de la denominada «lista civil». Tal reglamentación jurídica, en el orden económico, de la Monarquía es un parcial ejemplo de cómo se consolidó, en

(12) Jennings afirma: se alude a «la Corona» cuando el Rey ejercita, normalmente, sus poderes legales a través de cualquiera de sus «servidores». No se trata, sin embargo, de un término técnico de significación precisa. Se usa, a veces, simplemente, como sinónimo de Rey. Decimos, por ejemplo, que la Corona nombra el Primer Ministro. También cabe añadir que la Corona abre el Parlamento, tiene propiedades, concluye tratados, legisla, en Consejo... Los funcionarios son nombrados por la Corona y, como tales, servidores suyos. Lo propio se puede decir de quienes mandan las fuerzas armadas. Existe, no obstante, la tendencia a emplear la palabra «Rey» en relación con los actos que el Monarca realiza *personalmente*; y el término «Corona» en relación con los actos verificados por alguna autoridad o agente, bien que se retrotraigan a la potestad del Rey porque la competencia de aquéllos deriva de su preminente fuente legal. (Sir Ivor Jennings, «The Law and the Constitution», 1952, p. 203).

...«Por las leyes de sucesión, la Corona constituye al Rey; por la permanencia de las instituciones en general, el acceso a ellas en determinadas condiciones equivale a que las personas queden constituidas en autoridad o en dignidad... «La Corona es una institución típica y hasta constituye el modelo institucional por excelencia...». «No podría representar la Corona los intereses de la continuidad del Estado si no tuviera prestancia de institución». (C. Ruiz del Castillo, «Manual de Derecho Político», págs. 173, 653, 654).

otros aspectos, de manera general la sujeción de la voluntad regia al imperio de las normas constitucionales. En medio de ese proceso de transformaciones jurídicas quedó obscurecida, a veces, la primitiva iniciativa de los reyes por la ordenación ejemplar de las facultades, más bien regladas, de la Corona. La institución real sustituyó a la mera discreción y aún capricho del Monarca, pero no se ha extinguido, en el cambio, la preeminencia y legitimidad de su elevada magistratura: como en bloque se ostentan sus peculiares prerrogativas.

Dentro del marco constitucional le quedan reservadas al Rey singulares facultades «políticas». De entre todas, se destaca, por ejemplo, la posibilidad de disolver el Parlamento (13). La determinación de su ejercicio correrá a cargo, naturalmente en la mecánica del «sistema de partidos», del Primer Ministro, quien señalará la oportunidad de poner término a la existencia de la Cámara; pero no hay duda de que, llegado este trance, la decisión del Monarca no implica la abdicación de su albedrío, convirtiéndose su voluntad en mera corroboración inerte y protocolaria: el Rey podrá medir la conveniencia de la disolución y aún arriesgarse a plantear su repulsa a esa medida, con la consiguiente dimisión, como es obvio, del propio Ministerio. El manejo de tan extraordinarios resortes quedaría condicionado, naturalmente, por la ponderación de una serie de factores, siempre dilucidados en el plano circunstancial de los hechos. Pieza maestra en la resolución de tales dificultades sería, a fin de cuentas, la viabilidad de un Ministerio que respaldara, con su responsabilidad, los actos trascendentales de la Corona.

El ejercicio «legítimo» de las prerrogativas de la Corona resulta cercenado, en muchos casos, por su evidente desuso. Frente a su licitud pasada, cabe medir sus posibilidades actuales. Por eso es discreto preguntarse: «¿Puede ejercitar el Rey su derecho de veto frente a un «bill» aprobado por el Parlamento? ¿Puede rehusar una disolución del

(13) H. J. Laski, «Parliamentary government in England», págs. 408, 418.

Parlamento, solicitada por el Primer Ministro? ¿Puede forzar la dimisión de un Gabinete que no goza de su confianza? ¿Puede seleccionar, personalmente, a su Primer Ministro y limitar la libertad del último en la designación de sus colegas?». Si en el orden constitucional presente, es juiciosa una respuesta de carácter negativo a semejantes preguntas, siempre sería posible, a la vista de variados ejemplos, percibir complejos matices en la destreza, amplitud y sabiduría con que el Monarca ha cumplido, en señaladas circunstancias, sus elevados deberes (sobre todo por lo que respecta al derecho de disolución), e incluso admitir la eficacia de ciertos valores humanos, como reflejo de la perspicacia regia en su altísima función moderadora. En resumen, «un Monarca enérgico, juiciosamente asesorado, puede desempeñar todavía un papel relevante» en el manejo de la política. Porque el Rey no es un autómatas. De la difusa y misteriosa «influencia» del Monarca puede manar, de manera práctica y sigilosamente, la virtud de un «compromiso».

La selección de los ministros fué durante largo tiempo competencia privativa del Rey. Guillermo III, por ejemplo, no sólo desplegó una libertad amplia en la designación de sus consejeros, sino que actuó, singularmente, en los asuntos extranjeros, como «su propio y eficiente Secretario de Estado». Las decisiones del Rey sobre el nombramiento de los ministros influían, de rechazo, en la composición de la Cámara de los Comunes, cuando un partido, por resolución del Rey, sustituía en el Gobierno a otro. El triunfo electoral de un partido representaba, en realidad, el triunfo personal de la política patrocinada por el Monarca. Era muy difícil que éste dejara «de ser Rey», y así imponía su criterio o relegaba a la pasividad a un político determinado con el encumbramiento de su adversario. Ni los mismos desposeídos del Poder osaron desafiar, abiertamente, la omnipotencia real, en la selección de los ministros, esgrimiendo en contra suya argumentos definitivos y certeros. De Pitt a Peel las relaciones entre el Rey y sus ministros sufren trascendentales cambios. En último término, y a través del control parlamentario, los ministros se convierten, de meros servidores del Rey, en auténticos representantes del pueblo. Cierta es

que cualquier despliegue de iniciativas personales por parte del Monarca ha corrido siempre parejas con la deficiente formación de los grupos políticos o con un estado latente de anormalidad en las vicisitudes del país. Si el pueblo, a través de las elecciones, no selecciona, indirectamente, a los miembros del Gobierno ¿de qué manera, y por parte de qué órganos, cabría salvar la continuidad dinámica de su actuación? (14).

¡No está sometida a cómputo exacto la ordenación de las facultades del Soberano. Sus derechos son consagrados o reconocidos por la misma Constitución, y la flexibilidad de sus rumbos puede permitir al Rey una mayor amplitud, a través del Gobierno, en la dirección encubierta de los negocios públicos del país. Las facultades del Monarca obedecen, por lo común, a una juiciosa discrecionalidad. Con este espíritu ponderado puede escrutar el Rey los movimientos sinuosos e imprevistos de la política; y como el Rey ha de ser consultado en las cuestiones importantes, y como el Rey puede aconsejar a sus ministros, he aquí de qué modo por diversos canales y entresijos se hace clara y patente la opinión del Monarca: en su voluntad se concreta, ciertamente, el vigor del Poder Ejecutivo.

* * *

Con dificultad podría comprenderse el estado actual de las prerrogativas regias sin un anticipado rudimento de sus antecedentes históricos y, especialmente, sin precisar, con algún detalle, las evoluciones y alternativas de las luchas entabladas entre la Monarquía y el Parlamento en el período que corre desde la proclamación de la Carta Magna en 1215, a la aprobación del Acta de Establecimiento, en 1700.

No es sazón esta de trazar, a grandes rasgos, un esbozo en el que queden señaladas las vicisitudes que determinan,

(14) Véase: C. S. Emden, «The People and the Constitution» 1933, páginas 141 y siguientes.

frente al poder de los reyes, la omnipotencia ascensional del Parlamento (15). Los primeros obstáculos, en el camino de la preponderancia monárquica, estuvieron representados en la Edad Media por las pretensiones y antagonismos de la nobleza feudal. Sólo a expensas de la debilitación de los nobles pudo sostenerse el poderío de los monarcas. Por el contrario, la debilidad e irresolución del Rey abrió cauces y posibilidades a los derechos de los Barones. Se transparenta, como es sabido, ese vencimiento de la Realeza en las cláusulas de la Carta Magna. Sobre todo adquirirá resonancia constitucional en el tiempo aquella estipulación según la cual era de todo punto ilegal la percepción de tributos impuesta por el Monarca, sin el previo consentimiento del Consejo de los grandes hombres del Reino.

Las fracciones aristocráticas no cesaron, al correr de los años, en el empeño absorbente de mediatizar las facultades de la Corona, a través de las sucesivas confirmaciones de sus privilegios sociales. Correlativamente a estas apetencias nobiliarias corre parejas la generación del régimen representativo. De sobra es conocida, a partir del siglo XIII, la evolución histórica del Parlamento. Gentes que no pertenecían a la aristocracia formarán parte de las Cámaras. El Rey ha de solicitar la ayuda de los representantes de las villas y condados ante apremiantes necesidades financieras. Constantemente acucian los reyes a los Lores y Comunes para que les concedan subsidios económicos. Una nueva clase integrada por comerciantes y hombres de negocios se sumará a los primitivos rangos de propietarios y campesinos. El tráfico mercantil y marítimo abre a Inglaterra las posibilidades de los mercados extranjeros. Surge, con el tiempo, el poderío capitalista; los comerciantes verán engrosados sus privilegios a cambio de las concesiones económicas que otorgará al Monarca su representación en los Comunes.

(15) De entre las fuentes consagradas sobre la materia, recuérdese, por ejemplo, los tres volúmenes de H. Hallam, «Constitutional history of England», y los tres libros de W. Stubbs, «The constitutional history of England».

Se estudian estas cuestiones, con una amplia bibliografía, en mi libro «La Soberanía del Parlamento inglés», 1927.

Las reuniones del Parlamento se irán vigorizando con una más amplia resonancia nacional. También el Rey se convertirá, paralelamente, en un auténtico representante, síntesis de la unidad estatal, a lo largo de una serie de luchas en las cuales impone, por fin, su decisión al Parlamento. Las rebeldías de los nobles encontrarán cauce adecuado para contender con la Monarquía en las propias asambleas legislativas y hallarán en los procedimientos parlamentarios como un arma segura y eficaz para el triunfo de sus pretensiones políticas. La abdicación de los reyes será impuesta, a veces, por el mismo Parlamento. Bajo apariencia constitucional el Parlamento interfiere los movimientos de la Corona. Al final de la Edad Media la Monarquía acusa claros síntomas de su evidente debilidad. Todavía los Tudor reponen a la Corona en un marco de poder y esplendor con una actuación directa, personal en el complejo engranaje de los negocios públicos; pero ni aún en la etapa de aquella dinastía pierde el Parlamento, en trances esenciales, sus ambiciones y arrebatos. Nuevas batallas surgirán después poniéndose en contraposición el «derecho divino de los reyes» y la ambición representativa de las Cámaras. El conflicto se agudiza con la subida al trono de Jacobo I, tan celoso de la omnipotencia monárquica. Carlos I, en fin, es condenado a muerte.

Como balance de todo este cúmulo de luchas, la consecuencia es significativa: el Parlamento puede elegir a los reyes y de la misma manera destronarlos; incluso somete a discusión el oficio de la Corona y le contrasta con la «libertad, seguridad e interés público del pueblo», y decreta la abolición del gobierno monárquico.

Tras el experimento republicano de Cromwell sobreviene la restauración de la monarquía con Carlos II, pero el ritmo revolucionario no se interrumpe a pesar de todo (16). Un

(16) «La posición de la Monarquía inglesa en la actualidad» se aleja tanto de una actividad gubernamental efectiva que es «difícil imaginarse la realidad del tiempo en que los soberanos de este país gobernaban con un poder absoluto. A pesar de todo, obraron con acierto y resultaron más legítimos representantes del pueblo que los dictadores modernos. Es paradójico

príncipe extranjero, Guillermo de Orange, ceñirá la Corona por sugerencia del Parlamento, salvaguardándose la intangibilidad del «Bill de derechos». Este breve período de 1688 a 1689 simboliza la culminación del trascendental conflicto entre los reyes y las Cámaras. La Monarquía se verá asediada, desde entonces, por el poder y las iniciativas del Parlamento. La dinastía germánica de Hannover iniciará su vida en Inglaterra, y como derivación del «Acta de Establecimiento», por la sola voluntad de las asambleas representativas.

En teoría al menos, parece que conserva la Monarquía inglesa la integridad de un poderío esplendoroso. En un sentido práctico tal apariencia de magnificencia política ha sufrido las acechanzas de visibles cambios (17). Las resistencias de los monarcas frente al Parlamento se han ido esfumando en el tiempo y de esta merma progresiva de las prerrogativas regias se han generado transformaciones constitucionales de indudable alcance. Como un automatismo legal ha protegido la duración y vitalidad del Parlamento, con independencia de la voluntad del Rey, resorte supremo que pone en marcha su existencia en cada período legislativo. Del Parlamento, dependen como se sabe, substancialmente, la votación de los impuestos y la cuantía de las fuerzas militares.

que fuera un dictador, dice Robert Hamilton, quien oponiéndose a la autoridad de la Corona, facilitara el proceso de la admirable constitución británica moderna, en la cual, según palabras de Gerald Heard, la Corona es el ser y el Gobierno el elemento activo de la nación. Cromwell fué, en sí mismo, una paradoja». (R. Hamilton, «Cromwell: the Man and the effect», *The Twentieth Century*, agosto 1953). (De modo fácil se aprecia, por ejemplo, la «posición» actual del Monarca, en el orden «personal» consultando «*The Constitutional Law of Great Britain and the Commonwealths*», de O. Hood Phillips, 1952, págs. 189-190).

(17) Opinan algunos que los poderes de la Corona se han acrecentado incluso con la progresión democrática del país. Véase, por ejemplo, F. W. Maitland, «Origin and growth of the English Constitution», I, t. 10. En un sentido general, R. Erskine Marr, «The Crown of England», 1937; E. P. Chase, «The position of the English Monarchy today», *American Political Science Review*, 1936; y el trabajo de Sir Ernest Barker sobre la «Monarquía constitucional británica» en sus «*Essays on Government*».

Por otra parte, el valor de estas cortapisas legislativas se acrece con el desuso del veto por parte del Rey. Las prerrogativas de la Corona, singularmente en el orden ejecutivo, han sido heredadas por la figura del Primer Ministro, quien a través de la dirección de una mayoría homogénea puede impulsar los trabajos parlamentarios y marcar rumbo seguro a la desorientada trayectoria de la Cámara. Prácticamente, pues, el propio Ejecutivo se ha apropiado, en gran parte, de las prerrogativas de la Corona. Si el Rey reina y no gobierna, alguien, con toda eficacia, gobierna en su nombre. (18)

* * *

Como se ha visto, una serie de alternativas y contingencias históricas fueron labrando, en Inglaterra, las facultades y derechos de la Corona. Aun proclamada y consentida la victoria del Parlamento, no faltó, sin embargo, a la Monarquía una fundamentación jurídica en el campo del Derecho. En las recopilaciones, extractos y breviarios clásicos se consigna, con detalle prolijo, una exposición doctrinal de las prerrogativas de la Corona. Recuérdense, a este efecto, entre otras muchas fuentes, los «Elements» de Lord Bacon, las «Institutes» de Sir Edward Coke, el «Analysis of the Law» de Sir Matthew Hale, el «Discours of Law» de Sir Henry Finch, los escritos de Britton, Bracton, Glanvil. En el «Analysis of the laws of England», publicado en el siglo XVIII, se señalan, meticolosamente, los poderes del Rey, a título de supremo Ejecutivo, enumerando, a la vez, sus obligaciones como consecuencia (se dice en este trabajo) de

(18) Sobre la supuesta «dictadura» del Gabinete y la «tiranía» partidista —no desconnectadas del creciente poderio de la burocracia— véase, por ejemplo, el trabajo de R. Bassett, «British parliamentary government to-day» (The Political Quarterly, vol. XXIII, n.º 4, 1952). (Consúltese, igualmente, la monografía de Fraga Iribarne, «El Gabinete Ingles», 1954).

un contrato original concluido entre el Monarca y el pueblo, «fundado en la naturaleza de la sociedad y exteriorizado en la fórmula del juramento». Se definía de este modo la posición encumbrada de la Corona: «Prerrogativa es aquel poder especial perteneciente al Rey y ejercido con una evidente superioridad sobre las demás personas, sin sujeción a la ley común, como una cualidad inseparable de su dignidad regia».

Con abstracción de un detallado examen de la doctrina de la época, es lo cierto que formando parte el Rey del Parlamento, con los Lores espirituales y temporales y los Comunes, sólo a él le pertenecía «el Poder ejecutivo supremo del Reino». El Rey aparece encuadrado en un círculo de asesoramientos: el Parlamento, los Jueces, el Consejo privado; y, si en el orden personal, está colocado a la cabeza de su familia, es indudable que su dignidad se destaca en un plano superior a los demás cuerpos y magistraturas del Estado. La prerrogativa regia se identifica, pues, preferentemente, con el ejercicio del Poder ejecutivo. No se había entibiado, todavía, en las teorías jurídicas del siglo XVIII un espíritu de credulidad favorable a la actuación gubernamental del Soberano.

Las definiciones jurídicas repiten, como un eco, la vieja acepción de Blackstone: las prerrogativas de la Corona, según su dicho, aunque reconocidas en el «derecho común» (common law), parten, en su ejercicio, de su «dignidad real», determinan la preeminencia del Monarca y abarcan todas aquellas facultades que pueden ser ejercidas por el mismo de modo exclusivo y personal. (19)

En un sentido histórico, como señala Dicey, las prerrogativas de la Corona representan aquel residuo de poder arbitrario o discrecional que ha persistido, legalmente,

(19) Véase sobre el concepto expuesto por Blackstone en los «Commentaries on the Laws of England» la observación de García Pelayo, «Derecho constitucional comparado», 2.^a ed. p. 275 y, también, sobre «La prerrogativa de la Corona», Sánchez Agosta, «Curso de Derecho Constitucional», 1948, página 50 y sigs.

en manos del Soberano (20). Su enumeración es mera consecuencia de una variada suerte de alternativas políticas en las que resultó, por fin, según se ha visto, mermada y reducida la actuación personal de los reyes. Las prerrogativas afectan, en un sentido descriptivo, a las más diversas pertenencias del Estado, por más que, en principio, se ofrezcan como una cualidad o carácter peculiar del propio Monarca, de cuyo tronco subjetivo parten, después, numerosas iniciativas y facultades de la Corona en el orden judicial, legislativo y administrativo. Resultaría abrumador, en este punto, puntualizar su amplitud en cada caso. En un sentido práctico y general, las prerrogativas de la Corona, confunden su extensión y límites con la más dilatada competencia del Poder ejecutivo.

El «oficio» monárquico se refiere, con un signo de autenticidad, a la Corona, pero con este término se abarca, además, un amplio panorama institucional. En la actualidad, convienen los tratadistas, la Corona comprende todos los órganos y servicios enraizados en la «organización gubernamental británica»: Rey, Gabinete, Ministros en general, burocracia (21). Primariamente, las facultades de la Corona se despliegan, sobre todo, en el orden ejecutivo y administrativo del Estado, pero, según se ha dicho, también desempeña la Corona un papel importante en el proceso legislativo y en la esfera judicial. De dos fuentes derivan los poderes de la Corona: las prerrogativas regias propiamente dichas y los estatutos aprobados por el Parlamento. Fuera de sus poderes peculiares, la Corona ejercita cuantas facultades la fueron conferidas por voluntad del Parlamento. (22)

Las prerrogativas de la Corona tienen su origen en diversas fuentes de naturaleza feudal en muchos supuestos («ma-

(20) A. V. Dicey, «Introduction to the study of the law of the Constitution», p. 424, 9.^a ed.

(21) Véase Hiram Miller Stout, «British Government», Nueva York, 1953, p. 52 y sigs.

(22) Sobre las iniciativas del Rey, en relación con el «Privy Council», véase W. Ivor Jennings, «The British Constitution», 1941, p. 107.

jora regalia, minora regalia»), moldeadas por las máximas jurídicas, en otros casos, y como más clarividente de todas aquella que protege al Rey de la posibilidad sospechosa de que pueda actuar ilegalmente. Pero las prerrogativas de la Corona no coartan, en realidad, el estatuto personal de los individuos. La libertad de los súbditos queda protegida frente a las detenciones o reclusiones arbitrarias por el imperio del Habeas Corpus; y el Rey no puede, como en otra época, percibir tributos sin la anuencia del Parlamento, establecer monopolios, sostener ejércitos, suspender los efectos de las leyes o remover de sus puestos, caprichosamente, a los funcionarios judiciales.

Por «prescripción, costumbre y ley» el Rey o Reina asumen en el Parlamento la posición más preeminente y la integridad del Poder Ejecutivo. Las prerrogativas constitucionales del Monarca resultaron definidas por el Parlamento a lo largo del período revolucionario que exaltan, especialmente, el «Bill of Rights» de 1689 y el «Act of Settlement» de 1701; pero la «existencia legal» del Parlamento depende, en estricto sentido, del ejercicio de las prerrogativas regias. El Rey es el «gobernador supremo», tanto en las cosas temporales como eclesiásticas. De la Corona deriva la designación de los Lores; sin un decreto del Rey no pueden tener efecto las elecciones de los Comunes. En resumen, la convocatoria, prórroga y disolución del Parlamento son facultades inherentes a la voluntad del Monarca. La apertura del Parlamento va precedida de un decreto del Monarca, previa consulta al Consejo Privado. Con independencia de las causas históricas que sometieron o condicionaron las decisiones del Rey a la soberanía del Parlamento, es lo cierto que la actuación de las Cámaras se corresponde en sus fases más solemnes con la exteriorización de una serie de mandatos regios (writs, proclamations), trasunto de una voluntad mayestática, origen de «poderes» o atribuciones legislativas. Sólo la sanción real perfecciona, en último término, cualquier «Bill», público o privado que goce de la aprobación del Parlamento. Personalmente en la apertura de una «sesión» o por medio de comisionados, el Rey está presente en el Parlamento y forma con Lores

y Comunes «una asamblea», esto es, un «cuerpo unitario». Como es sabido en los tiempos medioevales la Cámara de los Comunes deliberaba en lugar distinto del Parlamento; y de aquí que el Rey no asistiera a sus reuniones, «pero en la Cámara de los Lores (el Gran Consejo del Rey) la presencia de este último se consideraba esencial», práctica que puede estimarse en desuso desde la muerte de la reina Ana. (23)

El Rey colabora con el Parlamento en la aprobación de los estatutos. Ningún acto legislativo del Parlamento es válido sin el asentimiento de la Corona. Esta aquiescencia del Soberano nunca es denegada. La ley de 1911 privó a los Lores espirituales y temporales, en materias financieras, especialmente, de la paridad que disfrutaban con los Comunes en la integración de una voluntad conjunta para la elaboración de las normas legales; desde entonces (y tras la nueva «Parliament Act» de 1949) ciertos estatutos pueden ser aprobados por la sola voluntad de los Comunes, emparejada con la sanción del Monarca.

La convocatoria, prórroga y disolución del Parlamento dependen de la Corona, pero, en realidad, el ejercicio de estas facultades queda encomendado a la discrecionalidad del Ministerio. En la apertura del Parlamento, por ejemplo, el discurso del Trono suele ser hechura del Primer Ministro. La política del Gabinete no aprisiona, sin embargo, en sus redes la neutralidad del Soberano. Las prerrogativas de Su Majestad, sellan, con su gracia, la innegable aspereza de las luchas parlamentarias; y de ahí la imponente severidad simbólica de que se ven revestidos todos sus actos. El sistema de partidos no sería posible si no existiera, en la cúspide del Estado, una voluntad preclara que actúa, al mismo tiempo, a través del Gobierno y de su «oposición» política,

(23) Sir Thomas Erskine May, «Treatise on the law, privileges proceedings and usage of Parliament» (décimoquinta ed. Lord Campion, 1950) tps. 9, 28 y sigs. 275, 567, 797.

sin encuadrarse, vitaliciamente, en ningún partido. (24) Todas las fórmulas diversas que sirven de expresión a la sanción de la Corona van impregnadas de un ceremonioso, pero eficiente estilo, y con el desuso del veto siempre resulta propicia la sanción regia.

Con una mirada retrospectiva, esta colaboración pasiva y protocolaria del Monarca en el plano legislativo, fué precedida, en otro tiempo, por una directa y autónoma intervención del Rey en dicha esfera, a título de privilegio o monopolio. No hay duda que, en un principio, originariamente, las facultades legislativas incluidas en las prerrogativas de la Corona, eran condición inherente a la persona del Monarca. Más que atribución o concesión del Parlamento, los poderes del Rey constituyen como una supervivencia de aquellos derechos subjetivos corroborados por la costumbre o ratificados por las Cámaras, por más que éstas hayan contribuído a su angostura o disminución, con su acción disolvente o corrosiva a lo largo del tiempo. Las prerrogativas del Monarca, en su condensación primera, (época absoluta) se han transformado, después, (período constitucional), en los poderes jurídicos de la Corona, sólo posibles y fructíferos en la misma medida en que son tolerados por el Parlamento. Sin embargo, por una labor de corrupción, allí donde falta la antigua preponderancia del Rey, han asumido, en la práctica, sus desvaídas atribuciones los propios organismos e instituciones, que, a lomos de la soberanía popular, socavaron su omnipotencia. Quedaría como imperfecto y maltrecho, no obstante, el sistema constitucional inglés si el Monarca no estuviera colocado, conjuntamente, y a la cabeza de cada

(24) La institución de la «Oposición de Su Majestad», reconocida, legalmente, en la «Ministers of the Crown Act» de 1937, representa un factor esencial en la mecánica parlamentaria, una garantía futura para la Corona en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, y, a la vez, un freno eficaz frente al posible absolutismo del Gabinete. La «oposición» prejuzga, en suma, al Gobierno del mañana. (Sobre la aceptación de la misma en Canadá, Australia y Africa del Sur, véase el trabajo de Dean E. Mc Henry, «Formal recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth», *Political Science Quarterly*, Sept. 1954).

uno de los departamentos legislativos, ejecutivo y judicial del Estado: sin la premisa ineludible de la Corona no pueden funcionar los demás poderes.

* * *

Por medio de las «proclamaciones» el Rey ejercía, por separado, en otro tiempo, con plena independencia, el poder legislativo. Las ordenanzas dictadas por el Monarca, con la aprobación de su Consejo, tenían la misma validez que los actos emanados del Parlamento. Tal reconocimiento jurídico quedó derogado en los días de Eduardo VI. La doctrina se mostró inequívoca en este punto: el derecho inglés está integrado por la «common law», los estatutos y los usos y costumbres; las «proclamaciones» reales no aparecen comprendidas en ninguno de esos apartados; el Monarca no puede ostentar otras prerrogativas que las que le fueron concedidas, concretamente, por la «ley del país». Si la doctrina fué precisa, todavía continuó la práctica abusiva, ratificando las «proclamaciones» hasta su desaparición la «Star Chamber».

En la actualidad, el Rey puede dictar disposiciones legales siempre que medie, previamente, la autorización de un acto del Parlamento, y con un sentido por lo general, supletorio o complementario de sus propias iniciativas. La fórmula más usada, corrientemente, es la contenida en las «Órdenes en Consejo» o en la legislación extraordinaria denominada de los «poderes de emergencia» (Emergency Powers Acts). Con todo la supremacía del Parlamento queda preservada por el carácter temporal y excepcional de tales medidas legislativas y por la fiscalización de las Cámaras a cuya aprobación han de someterse, por fuerza, aquéllas, sólo eficientes y viables ante la consideración de su urgencia expeditiva.

«La soberanía pertenece, nominalmente, al Monarca; se ejerce por el Parlamento, en un sentido legal; políticamente, yace en manos del cuerpo electoral». La prerrogativa regia ha representado, en un principio, un fuerte freno fren-

te a la soberanía efectiva de las Cámaras. Cabría vislumbrar, incluso, en los tiempos contemporáneos, como un crecimiento aparente en los poderes del Rey, pero, en realidad, sólo se ha enriquecido con tal aumento de atribuciones la competencia del Ejecutivo, ya que, en el sistema parlamentario, el Gabinete (y no la Cámara de los Comunes) monopoliza, en gran parte, la iniciativa de las leyes. En el orden gubernamental, sobre todo, las prerrogativas del Soberano han sido utilizadas, con amplitud, por el propio Ejecutivo, aunque éste actúe, constitucionalmente, en nombre del Monarca. (25)

Pudiera decirse que la prerrogativa regia ha sido superada, a veces, en materia legislativa por los reglamentos u ordenaciones decretadas por los órganos «subordinados» y bajo la autoridad suprema del Parlamento. (26) Al acervo jurídico de los estatutos del reino, de las decisiones de los tribunales, de las órdenes del Rey ha tenido que agregarse una basta suma de reglamentaciones jurídicas incluidas en la denominada «legislación delegada», asentadas sobre la competencia de lo que pudo ser ejercicio privado de la Corona. Las apetencias del Rey, en este respecto, han resultado moderadas y, a través de la «legislación delegada», muéstrase, en cambio, desmesurada y exorbitante la intro-

(25) Según opinión británica, el Estado democrático moderno requiere, de una parte, la existencia del titular mayestático de la Jefatura, que representa la Nación por encima de las disensiones partidistas y, de otra, al «leader» político, que actúa en nombre de un partido. Sólo un Monarca hereditario puede personificar aquélla simbolizando «la continuidad de la vida nacional y sirviendo de nexo entre el presente y el pasado». (H. Miller Stout, «British Government» p. 63).

(26) Véase Sir Althur Street, «Quasi —government bodies since 1918» (en la serie de publicaciones «British Government since 1918») 2.ª ed. 1951, ps. 157-192 y mi trabajo «Desviaciones constitucionales en la Gran Bretaña», 1946. Sobre la relación del Estado y las entidades autónomas, creadas con motivo de las nacionalizaciones, consúltese los trabajos de W. Friedmann, «The Legal Status and organization of the public corporation», 1951; de W. A. Robson, «The governing board of the public corporation». (The Political Quarterly, n.º 2, 1950) y Eldon L. Johnson, «The accountability of the british nationalized industries» (The American Political Science Review, Jun. 1954):

misión de la burocracia en la labor de dictar nuevas normas a espaldas del Parlamento, aunque contando, tácitamente, con su formal condescendencia. Se ha podido decir, en este sentido, que el frondoso ejemplo de la «legislación delegada» representa la victoria final del Parlamento sobre las prerrogativas regias; pero, también, constituye el triunfo de la burocracia sobre el propio Parlamento, y lo que no pudo alcanzar el absolutismo de los Monarcas en otros tiempos, por la vía de un derecho personal, desafiando a la opinión pública, lo ha logrado, después, la burocracia, en momentos de ansiedad y apremio, bajo la abstención o tutela del poder parlamentario. (27)

La transferencia de poderes de las Cámaras al Ejecutivo representa uno de los rasgos característicos del sistema político de Inglaterra en los tiempos contemporáneos. Al mismo tiempo, cabe señalar, en estos últimos años, el prurito de ampararse los ministros en la prerrogativa de la Corona, utilizándola en servicio de los respectivos departamentos, con la ampliación consiguiente de los poderes de la administración. De ese modo, los órganos ministeriales han procurado recobrar para su órbita, al cobijo de las prerrogativas de la Corona, zonas privilegiadas en las que se mueven o actúan aquéllos con soltura excepcional. (28)

(27) E. W. Ridges, «Constitutional law of England», 3.ª edición part. III, c. 1.

(28) La identidad práctica de la Corona con el mismo Gobierno juzga la posibilidad de que los Ministros se amparen en la inmunidad de aquella, en cuanto al control judicial de los actos que realizan, legalmente, en su nombre. En el orden contractual, sobre todo, los derechos de los individuos, frente a la obra del Gobierno, quedaban salvaguardados por la vía de una «petition of right». Pero el hecho de que los departamentos gubernamentales se apropiaran, efectivamente, de la inmunidad de la Corona, en el aspecto judicial, implicaba, con claridad, una excepción evidente en el sistema británico del «imperio de la ley». El camino de la reforma quedó abierto con el proyecto presentado en 1927, como consecuencia de los esfuerzos del «Crown Proceedings Committee». Mediante la «Crown Proceedings Act» de 1947 cabe demandar a la Corona, en relación con los actos verificados por sus servidores, entablando el procedimiento contra el departamento ministerial respectivo o, en caso de duda, contra el «Attorney-

La prerrogativa del Monarca se fortalece, especialmente, en el seno del Ejecutivo; en un sentido formal, el Rey impulsa el gobierno de la Gran Bretaña y, con cierta propiedad, es cabeza del Imperio. Ningún ministro o funcionario puede desarrollar su misión sin un nombramiento expreso del Monarca. El Gobierno está integrado por el Rey y sus ministros. A través del Ministerio, el Monarca ejerce sus peculiares facultades, dentro del marco prefijado por el Parlamento, aunque, en el orden ejecutivo, no se decida el Rey a utilizar sus prerrogativas con abstracción de todo concurso, ya que no actúa directamente, sino que acepta las decisiones de sus ministros, escogidos, en cierto modo, por el Parlamento y autores, prácticamente, de las orientaciones políticas de los partidos. Una curiosa divergencia se establece en nuestro tiempo entre la letra y la realidad de la Constitución por lo que se refiere a la prerrogativa regia, pero ya no se mantiene ésta, en el orden práctico, como un derecho personal del Monarca, porque todos los actos trascendentales del Estado se llevan a efecto por la Corona con el auxilio de sus ministros.

Los privilegios de la Corona se convierten, de modo efectivo, en los privilegios del Ejecutivo, y como los ministros dependen de la Cámara de los Comunes, esta Cámara ha obtenido por vías indirectas un control poderoso sobre lo que fué, en un tiempo, patrimonio exclusivo de la Corona. Por eso se ha dicho, con alguna exageración, que al conservarse como incontrolada la prerrogativa regia y emancipada de la tutela legal, los Comunes han incluido en su propia órbita todos los poderes actuales del Soberano, por el hecho de responder, políticamente, de sus actos los ministros ante el mismo Parlamento.

La Corona no implica, simplemente, el aspecto mayes-

General». La inmunidad de la Corona desaparece, pues, en los casos previstos por la ley aludida, sobre cuyo alcance e interpretación no añadiré los debidos pormenores en esta nota. Baste significar, tan sólo, que no quedan comprendidos en dicha ley los actos que contribuyan a la «defensa del Reino» o los denominados «actos de Estado».

tático de la Constitución inglesa, sino su perfil más prolífico en sugerencias y derivaciones prácticas. En ciertas épocas, la política exterior fué dirigida por este instrumento de la Realeza, en apariencia anquilosado bajo el peso de su gravedad histórica, pero en el que se condensa, sin embargo, una experiencia humana de medida y discreción ininterrumpida. En cualquier caso, como decía Burke, si el poder visible del Monarca, en Inglaterra, es muy amplio, no es menos considerable su actuación «indirecta». De hecho, los ministros detentan los poderes del Rey y si éste despliega en la vida pública su suprema autoridad, más lo verifica por la vía de la influencia y de la persuasión que por el conducto imperioso de la intervención abierta en los negocios públicos del Estado. Los ministros, a fin de cuentas, asumen la responsabilidad de las resoluciones del Monarca (responsabilidad labrada en el curso del siglo XVIII) y que deviene, como se sabe, una de las piezas fundamentales del régimen parlamentario.

En nombre del Rey se ejercen todas las atribuciones del Gobierno, compleja suma de facultades no definidas de antemano, protegidas y encubiertas bajo la fórmula salvadora y acomodaticia de las «prerrogativas regias». Todas las facultades imaginables y no encuadradas en el marco de la ley, pertenecen al patrimonio jurídico de la Corona, aunque sean, en resumen, prácticamente, potestad habitual del Gobierno.

Pero si el Gobierno, como es corriente, posee a su favor el apoyo decidido de una mayoría disciplinada en los Comunes, usufructua, incluso, la integridad del poder del Parlamento y le somete a sus designios, enarbolando, en nombre del Monarca, la amenaza del decreto de disolución. La prerrogativa regia de crear nuevos Pares depende de las determinaciones del Gobierno. La autocracia del Gobierno carece de límites, a veces, ante el pretendido baluarte de la independencia judicial. Las órdenes ministeriales «modifican los términos del propio estatuto» que confirió a un departamento determinando facultades legislativas. El efecto es inmediato y flagrante: «situar un amplio campo del creciente poder ministerial fuera del alcance de la legislación ordina-

ria». Se esfuma, con ello, el sacrosanto «imperio de la ley». Con el aumento de la «legislación subordinada» engrosa, paralelamente, el número de los funcionarios públicos, enmarcados en una zona de posible arbitrariedad. Ha desaparecido la soberanía absoluta de la Corona, pero se ha entronizado, en su puesto, una nueva dictadura: la concentración de poderes en manos del Primer Ministro, si el mecanismo electoral proporciona, previamente, a su jefatura política del valioso instrumento de una mayoría compacta, coherente y dócil.

Esta hipertrofia del Ejecutivo, menguado el poder de la Corona, ha conducido en nuestro tiempo, (como se ha insinuado antes), a otro tipo de omnipotencia, en ningún punto disimulado: el creciente poder de la burocracia. La complejidad innegable de los negocios públicos ha acarreado, modernamente, un cuantioso aumento de la actividad gubernamental. Los desvelos administrativos del Estado están servidos por la idoneidad y multiplicidad de los funcionarios públicos. «La burocracia es un preciado instrumento cuando actúa, estrictamente, al servicio del Gobierno; es una ruinoso calamidad cuando se erige en absorbente dictadura, dentro del Estado». Allen ha señalado, en diversas publicaciones, hasta qué punto merman las libertades individuales y ponen en peligro la soberanía del Parlamento y el imperio de la ley, la excesiva multiplicación de las «delegaciones legislativas» y el monstruoso auge de los organismos burocráticos, insertando en los cuadros del Gobierno la arbitrariedad de un aparato administrativo, exento de una celosa fiscalización política y judicial (29).

Entre las numerosas anomalías y paradojas de la Constitución británica no es la menor ésta de no ser reconocidos, solemnemente, los órganos e instituciones que, al margen de la Corona, o valiéndose de su pasividad, han recogido, en gran parte, sus prerrogativas esenciales, sin gozar, propiamente,

(29) C. K. Allen: «Law in the making», «Law and orders», «Democracy and the individual», «Bureaucracy triumphant».

Véase W. A. Robson, «Administrative law in England, 1919-1948», pub. 1951; y el libro fundamental de Sir Cecil F. Carr, «Delegated legislation», 1921.

mente hablando, de la sustentación de una expresa base jurídica. La flexibilidad de la Constitución permite, constantemente, en numerosos aspectos un desarrollo evolutivo del régimen político, con la incertidumbre de ser inasequible su término, aunque se descifre, en parte, la realidad actual de los objetivos alcanzados. Después de todo, «los cambios insensibles e inapreciables que se producen en las circunstancias y convenciones del régimen son mucho más importantes que las innovaciones jurídicas, operadas, claramente, en el cuerpo de la ley» (30).

* * *

Podría decirse que cuanto ha perdido la Corona, como instrumento eficaz de gobierno, está de sobra compensado con su engrandecimiento como símbolo nacional (31). La Corona, por otro lado, es el «emblema inmutable» de la «Comunidad británica de Naciones», según la fórmula aprobada en la conferencia imperial de 1926. Sin el vínculo representativo de la Corona no hay duda que quedarían como

(30) El «desarrollo constitucional moderno» tiende «hacia una concentración de poderes administrativos y judiciales en manos del Ejecutivo», según apreciación de Marguerite A. Sieghart. (Véase la primera parte de su libro, «Government by decree», 1950, dedicada al desenvolvimiento histórico de las «ordenanzas» en Inglaterra, y la obra del profesor G. W. Keeton, «The Passing of Parliament», 1952, en la que se subraya la omnipotencia del Ejecutivo y se examina el funcionamiento de los «tribunales administrativos»).

(31) En la muerte de Jorge VI, el editorial de «The Contemporary Review» (marzo, 1952) evocaba las virtudes sencillas, humanas, domésticas, sin relieve ostentoso, del Monarca fallecido, en este siglo donde impera, según frase de Henry Wallace, el «common man»; y se asiste a la construcción del «Welfare State». Lejos de la Monarquía autocrática —«en nuestro mundo moderno, se añadía, no son necesarios ni apetecibles los super-hombres»— el Rey difunto, con una vida casi oscura, había asegurado aún más la permanencia de la Monarquía, con su ejemplo de honestidad política, libre de vanidades humanas. (Véanse los tres ensayos sobre «la Coronación» de P. Lawrence, Franklyn y D. England en la «Contemporary Review», Jun. 1953).

disueltas y desarraigadas entre la multitud de Estados soberanos, las entidades políticas de la «Comunidad», piezas engarzadas, todavía, mientras fueron Dominios, en el viejo sistema imperial.

La consideración de la Corona como lazo que une las distintas partes del Imperio y de la Comunidad de Naciones acentúa, sin embargo, la perplejidad del observador a la hora de precisar la esencia intrínseca de tal estructura supranacional, cotejando su magnitud política con cualquiera de las configuraciones o modelos estatales conocidos tradicionalmente. Si es admisible la coordinación colonial del Imperio, en su apariencia compleja, a través de la elevada ostentación del Monarca, resulta, en verdad, difícil encuadrar o ajo su jefatura simbólica esa serie de unidades autónomas e independientes (prolongación actual de los Dominios) que bullen ya, con su desenvoltura impresionante de Estados nuevos, en el concierto internacional (32). Sólo ante el hechizo de resortes sentimentales y psicológicos, con abstracción escueta de cualquier esquema jurídico extraído del Derecho Público, es posible compaginar la celosa soberanía de los miembros de la Comunidad y la vaga preeminencia del Soberano británico. El reconocimiento amortiguado de tal jefatura, más que fruto de una exigencia, es rescoldo nostálgico de una de-

(32) Todas las partes del Imperio están trabadas por un vínculo de «dependencia». No siempre merecen la calificación de «colonias» las unidades políticas que integran el Imperio. Pero, en mayor o menor grado, colonias o protectorados, es perceptible sobre todo en el manejo de los asuntos exteriores, el control supremo de la Corona británica. El Imperio evoluciona de acuerdo con las circunstancias históricas. Con el progreso de las colonias se aviva su conciencia constitucional, la actuación del electorado y el desarrollo de sus instituciones representativas. Cuando tiene efecto un «gobierno semi-representativo» nos hallamos, evidentemente, frente a una forma de «dualismo político». Los poderes se distribuyen entonces entre un «gobierno colonial», responsable ante el parlamento respectivo, y el «gobierno imperial», que actúa, directamente, a través del Gobernador, que obra en nombre de la Corona y en virtud de facultades «reservadas» o, indirectamente, por medio de la legislación proclamada por la misma Corona, es decir, por su Gobierno. (Martín Wight, «British Colonial Constitutions», 1952, p. 35).

voción monárquica, difusa y anacrónica. Pesa poco la Corona sobre los que fueron Dominios de Ultramar en las graves decisiones de sus gobiernos; pero acaso persista brillando algún tiempo en tan dilatados confines y en el corazón de sus pueblos, la melancolía de su fulgor. La razón puede ser sencilla. En un mundo tan duro y materializado, como el presente, siempre estremecido y acongojado al borde aciago de la guerra ¿no representará como un regalo espiritual para los pueblos británicos emancipados, la sugestión graciosa, inconsciente e imaginativa de la lealtad otorgada, con emoción, a la Corona? .

Pero la «Comunidad» va perdiendo su consagración «británica» y está en vías de realizarse un replanteamiento biológico y político en las bases tradicionales del «British Empire». El estatuto de Westminster de 1931 significó una mutación transcendental en las relaciones de los Dominios y el Parlamento imperial, aunque se salvara en aquel texto, todavía, formalmente, el prestigio de la «prerrogativa regia». La conferencia de Primeros Ministros de 1949, convierte la «Comunidad británica» en una mera «Comunidad de Naciones». Se han sucedido los hechos, inexorablemente: soberanía plena de la República de Irlanda; conversión del «Indian Empire» en el Dominio del Pakistán, en la República india; «independencia jurídica» del «Government of Canada», de la «Unión» sud-africana... (33). Es difícil compaginar,

(33) Véase el trabajo de Edward Mc Whinney, «Sovereignty in the United Kingdom and the Commonwealth countries at the present day». (Political Science Quarterly, Dic. 1953); el estudio de K. C. Wheare, «Is the British Commonwealth withering away?» (The American Political Science Review, Sept. 1950) y el cap. VIII, Commonwealth Relations, de la obra de Ivor Jennings, «The Commonwealth in Asia», 1951.

Consultese, por ejemplo, sobre el desarrollo de la Comunidad y el Imperio británico la parte X del libro de E. C. S. Wade y G. Godfrey Phillips, «Constitutional Law, 3.ª ed. o el libro de García Pelayo, «El Imperio británico», en el cuadro general de una bibliografía abundantísima. Sobre la soberanía de la Corona (Paramount Power) en los Estados Indios, con anterioridad a 1947, el trabajo de Harnam Singh, «The Indian States: A study of their constitutional position» (Political Science Quarterly, marzo 1949). Sobre las nuevas perspectivas del Imperio, «The British Commonwealth», 1945, de Sir Edward Grigg.

constitucionalmente, la vieja fórmula de la «común lealtad a la Corona» «de las comunidades autónomas, *dentro del Imperio* británico», en la Declaración de 1926, con la nueva consideración del Rey como «Cabeza de la Comunidad», según el texto de la conferencia de 1949, expresión desvaída que escinde la unidad de la Corona y volatiliza sus esencias monárquicas por el prurito tenaz de conservar su prestigio simbólico sobre la estructura de gobiernos republicanos (34).

Los avances de la democracia han privado a la Monar-

Los problemas militares de los miembros de la «Comunidad», no son menos ineludibles y apremiantes que las cuestiones inherentes a su vida política y diplomática. Es evidente que la «defensa» de aquellos países no está, indefectiblemente, ligada, en el porvenir, a la estrategia de la Gran Bretaña —visto su declive imperial— sino al dispositivo bélico montado por los Estados Unidos de América, con previsora cautela, en el continente asiático. La política de «neutralidad», adoptada por la India, representa una excepción en tales proyectos defensivos. Puede admitirse, en cambio, como incluido al Pakistán, por lo que se refiere a su orden exterior, más que en la tradicional órbita británica, en la «sphere of American strategic planning». (Véase el trabajo de James W Spain, «Military assistance for Pakistán», *The American Political Science Review*, Sep. 1954).

(34) Diversidad de circunstancias exigieron la aprobación de la «Royal Titles Act» de 1953, en sustitución de la ley anterior de 1927, y en vanguardia de aquéllas la proclamación de la «Indian Independence Act» de 1947. El nuevo título de Isabel II exterioriza la «divisibilidad» de la Corona, en cuanto es «Reina» de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, del Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Africa del Sur, Ceylan...; «Reina del Reino Unido y de otros reinos y territorios», en el Pakistán; y, tan sólo, «Cabeza de la Comunidad» en la India. (Puede leerse, sobre ese extremo, un comentario de W. Harrison, «The British Constitution in 1953», *Parliamentary Affairs*, n. 2, 1954).

Gana favor, entre los comentaristas de Derecho Constitucional, la tesis de que, en realidad, «hay distintas Coronas en la Comunidad, amidas por la ley en la misma cabeza» y divisibles, «teóricamente», ante una eventual ordenación ulterior. En el fondo, se piensa, la Comunidad no es una pluralidad de Estados, sino «una sociedad»; y de aquí que la Coronación no se repitiera en cada uno de aquellos países y fuera aceptada, sucesivamente, por las «naciones de la Comunidad». Aparte de la «Corona de Inglaterra» habría que referirse, con rigor, a una concepción mítica de la «Corona», con independencia de su representación particular en cada uno de los Estados. (Véase en «The Round Table», Sep. 1953, el tercer trabajo dedicado en dicha Revista a este tema: «The Coronation and the Commonwealth»).

quía de sus más señalados privilegios, pero el prestigio de la Corona ha crecido, incesantemente, pese a los avatares y vicisitudes de los tiempos. No por meros móviles sentimentales (y en la Realeza se contemplan, como en un espejo, las glorias y esperanzas de un país) la Monarquía perdura en la Gran Bretaña con esa perseverancia que la tornan indestructible en medio de la ciega furia de los vendavales políticos.

Muchas de las instituciones británicas (la Cámara de los Lores, el Gabinete, la Cámara de los Comunes, las fuerzas armadas, la diplomacia, el «servicio civil»...) han suscitado, en ocasiones, la censura o la crítica de las gentes, incitando a su reforma y progresiva transformación. Las razones intrínsecas de la Monarquía no han sido puestas, en cambio, generalmente, en tela de juicio. Los actos, los deseos, el ejemplo de la vida del Monarca ejercen un atractivo singular, en Inglaterra, decía Gladstone. Una inmensa reverencia, un acen-

Los títulos de la Reina no fueron, pues, adoptados, íntegramente, por cada uno de los miembros de la «Comunidad». En las proclamaciones aprobadas por los parlamentos respectivos se observan curiosas diferencias en el texto de los títulos. Sólo, en realidad, son similares las fórmulas por lo que respecta al Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, si bien los tres países últimos omiten la referencia a «Irlanda del Norte». (Véase K. C. Wheare, «The nature and structure of the Commonwealth» —sobre todo su apartado III—4, en *The American Political Science Review*, Dic. 1953).

Desde el reinado de Jorge V se tiende, por lo visto, a subrayar el sentido de una «Monarquía social». El Rey no es sólo «Jefe del Estado», sino exponente o «cabeza de la sociedad». Representa a la «vida nacional, en todos sus aspectos, y no simplemente, al Gobierno. La «Comunidad descansa en la idea de que el Estado existe dentro de una sociedad orgánica». Se alude, en resumen, a una concepción dual de la Monarquía y se aboga por una intervención efectiva de los Gobernadores Generales de «los reinos soberanos de la Comunidad», de los delegados de sus gobiernos representativos o de los miembros de los parlamentos de la «Comunidad» y del «Imperio» en las ceremonias de la Coronación. («The Round Table» *The Coronation and the Commonwealth II* y *The passing of the Crown*, marzo y diciembre, 1952. Sobre la diferenciación entre «Comunidad» e «Imperio», véase mi libro «El rumbo de la Gran Bretaña. De la era Victoriana al Gobierno laborista», 1950, pág. 73 y sigs. Sobré la figura del «External King», en la revista «The Round Table», junio, 1946, el trabajo «Mr. de Valera's Republic»).

drado afecto rodean a la persona de quien es considerado como el más fiel guardián de las normas constitucionales.

Los planes más avanzados de carácter social se han detenido, reverentes, ante la existencia secular de la Monarquía. Se dirá que los ingleses aman, con ingenua docilidad, cuanto les proporciona la costumbre y que el hábito de contemplar al mundo bajo idéntica apariencia acarrea en su ánimo la sana pereza del entusiasmo inalterable e intuitivo; pero aún desposeída de ese nimbo sentimental, la actuación de la Monarquía suministra un transparente sentido práctico, al ahondar sus raíces en la oscura continuidad de la historia, emanando de la larga línea de los reyes, como un magisterio, casi religioso, de abnegación, cordura y patriotismo.

Universidad de Valladolid, Enero 1955

TEODORO GONZÁLEZ GARCÍA

CATEDRÁTICO

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID