

«El extraño caso de la ausencia de los Grupos Parlamentarios en Westminster». Los «Grupos Parlamentarios» en la Cámara de los Comunes, explicados al lector español

Sumario: I. LA AUSENCIA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL DERECHO PARLAMENTARIO BRITÁNICO.—1.1. Referencias en las *Standing Orders* a la «composición de la Cámara» y a la oposición.—1.2. El surgimiento del concepto de Gobierno y de oposición: el misterio de la ausencia de los Grupos Parlamentarios desvelado.—1.2.1. Evolución en la Cámara de los Comunes: la confrontación Gobierno/oposición.—1.2.2. Los Grupos Parlamentarios en los sistemas parlamentarios continentales: el olvido de la idea de Gobierno y la ausencia de la confrontación entre el Gobierno y la oposición.—1.2.3. El caso español.—1.3. Recapitulación.—II. LA CONFRONTACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y LA OPOSICIÓN EN LA CÁMARA DE LOS COMUNES.—2.1. El gabinete, el Gobierno de Su Majestad y el gabinete en la sombra.—2.1.1. El gabinete y el Gobierno de Su Majestad.—2.1.2. El líder de la oposición y el gabinete en la sombra.—2.1.3. Líderes de los partidos políticos.—2.2. La fijación del orden del día: el líder de la Cámara y los «canales usuales».—2.2.1. El Gobierno tiene preferencia.—2.2.2. Los «días de la oposición».—2.3. Terceros partidos y partidos minoritarios.—2.3.1. Los liberal demócratas.—2.3.2. Partidos minoritarios y Diputados independientes.—III. LA CONFRONTACIÓN ENTRE *FRONT-BENCHERS* Y *BACK-BENCHERS*.—3.1. Concepto.—3.2. Los *whips*.—3.3. Órganos generales de los partidos parlamentarios.—3.3.1. El «Comité 1922» y el comité ejecutivo del partido conservador.—3.3.2. El partido parlamentario laborista y el comité parlamentario.—3.4. Las relaciones entre los *front* y *back-benchers* y la disciplina de partido.—IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.—V. BIBLIOGRAFÍA.

★ Letrado de las Cortes Generales.

El lector español que se aventure a buscar la regulación de los Grupos Parlamentarios en las normas reglamentarias (las *Standing Orders*) de la Cámara de los Comunes con la finalidad de determinar sus requisitos de creación y sus funciones, estará buscando en vano, pues tales normas no existen. La extrañeza del lector español aumentará al comprobar que el derecho parlamentario británico, y ello constituye una característica de los sistemas parlamentarios que siguen la estela de Westminster, desconoce el concepto mismo de Grupo Parlamentario.

Los Grupos Parlamentarios en los Parlamentos continentales constituyen la manifestación, en la asamblea, de los partidos políticos. El Grupo Parlamentario se puede definir como el conjunto de parlamentarios, vinculados por una misma disciplina e ideología, a los que el derecho reconoce una serie de derechos y obligaciones como tal agrupación para actuar en el ámbito parlamentario. En algún sistema continental, como en el del propio lector español, los Grupos Parlamentarios han adquirido un protagonismo esencial, hasta el punto de que algún autor se refiere a las Cortes Generales como un Parlamento «grupocrático». Al no existir regulación alguna sobre los Grupos Parlamentarios en el Derecho británico, ¿significa esto que en el Reino Unido no existen los partidos políticos tal como los conocemos en el continente? ¿Es el parlamentario el único sujeto del Derecho parlamentario británico?

Obviamente, como en toda sociedad democrática avanzada, los partidos políticos existen en el Reino Unido y poseen un indudable protagonismo en la vida pública, si bien la evolución histórica del sistema político ha hecho innecesario acudir al concepto de Grupo Parlamentario. En efecto, el concepto de Grupo Parlamentario surge como consecuencia de unas determinadas condiciones que se dan en los sistemas parlamentarios continentales, pero que no son consustanciales al parlamentarismo. Trataremos, en la primera parte de este artículo, de dar cuenta de esta evolución y de las diferencias existentes respecto de los sistemas continentales, entre los que se incluye el español. Ello permitirá explicar las razones del «misterio» —para el lector español— de la ausencia de Grupos Parlamentarios.

En España, el Parlamento se ha configurado, en virtud de las disposiciones reglamentarias así como en la práctica parlamentaria, en el foro en el que se procede a la confrontación entre los Grupos Parlamentarios. Son los grupos, los que, como claros protagonistas de la vida parlamentaria, a través de sus portavoces reunidos en la junta de portavoces fijan el orden del día, los que presentan la mayor parte de las iniciativas parlamentarias, y su influencia no se limita a las facultades que les reconoce el Reglamento, sino que, a través de los mecanismos íntimamente ligados al sistema electoral, son capaces de imponer una férrea disciplina a los miembros de la Cámara. Si estos grupos tan esenciales, cuya confrontación sirve de resorte que anima y explica nuestro parlamentarismo moderno, están ausentes, ¿cómo funciona el Parlamento británico? ¿Qué tensiones son las que se confrontan en el seno del Parlamento británico que sirvan para explicar y entender la vida parlamentaria británica?

En la segunda parte del artículo pondremos de manifiesto que las tensiones entre los grupos son sustituidas por dos tensiones —la primera bien conocida de lector español y la segunda ajena a la realidad política española— que existen entre los partidos con representación parlamentaria y en el seno de los mismos y que configuran los dos «vectores» que permiten comprender el funcionamiento del Parlamento británico. Veremos así cómo y en qué términos es posible la vida parlamentaria sin Grupos Parlamentarios al estilo continental.

I. LA AUSENCIA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL DERECHO PARLAMENTARIO BRITÁNICO

Esta primera parte tratará de explicar por qué no existen los Grupos Parlamentarios en el Derecho británico, si bien en el continente se han convertido —en mayor o menor medida— en los protagonistas de la vida parlamentaria.

1.1. Referencias en las *Standing Orders* a la «composición de la Cámara» y a la oposición

Si bien los Grupos Parlamentarios no existen como tales en las *Standing Orders*, sí que se emplean ciertas expresiones que permiten deducir la existencia de ciertas agrupaciones de parlamentarios y que ponen de relieve la existencia de un concepto, el de oposición, que cobrará una esencial relevancia en la vida parlamentaria británica.

Así, la SO (*Standing Order*) 86 regula que la Comisión de Selección de la Cámara de los Comunes, que tiene como función nombrar a los parlamentarios que forman parte de los *Standing Committees* (comisiones que examinan las iniciativas legislativas), deberá proceder a dichos nombramientos teniendo en cuenta, entre otros elementos, la «composición de la Cámara». De forma velada, la norma reglamentaria está haciendo referencia a que los Diputados no han de ser considerados individualmente, sino en función de su adscripción a uno de los partidos políticos bajo cuyo patrocinio han resultado elegidos.

Por otra parte, la SO 14 (2), que regula la ordenación de los puntos en los órdenes del día, fija un número de días para la «oposición», en los que los asuntos propuestos por el Gobierno carecen de preferencia. De estos veinte días por sesión parlamentaria anual, diecisiete días son asignados al líder de la oposición y los tres días restantes al líder del segundo partido de la oposición.

Los partidos políticos con representación en la Cámara también son objeto de regulación a los efectos exclusivos de su financiación, pues se benefician de subsidios los partidos que tengan dos o más miembros en la Cámara de los Comunes. A estos efectos, se distingue entre:

- El subsidio «Short», introducido en 1975 por el Diputado laborista Edward Short, entonces Líder de la Cámara, que se concede a todos los partidos de la oposición con dos o más Diputados, así como a los Diputados que hubieran obtenido más de 150.000 votos, con el fin de que puedan sufragar sus actividades y desplazamientos.
- La financiación derivada de la ayuda para el desarrollo de políticas, contemplada por la Ley de partidos políticos, elecciones y referendos de 2000, y que permite distribuir una cantidad total de 2 millones de libras entre todos los partidos que hayan obtenido más de dos miembros en la Cámara de los Comunes.

De ello se deduce que el Derecho parlamentario británico:

- Conoce el concepto de partido político con representación parlamentaria.
- Reconoce implícitamente que los partidos con representación parlamentaria conforman una determinada composición de la Cámara que es preciso tener en cuenta a determinados efectos.
- Distingue expresamente el concepto de oposición contrapuesto a la del Gobierno.

Sin embargo, el Derecho británico no encuentra utilidad alguna en el concepto de Grupo Parlamentario. ¿Por qué? La razón está en la propia historia y en la propia concepción política del Gobierno y su relación con el resto de la Cámara.

1.2. El surgimiento del concepto de Gobierno y de oposición: el misterio de la ausencia de los Grupos Parlamentarios desvelado

1.2.1. Evolución en la Cámara de los Comunes: la confrontación Gobierno/oposición

No resultará una novedad para el lector español que el Parlamento inglés, surgido en la Edad Media al igual que órganos similares en otros reinos, no desapareció en los siglos XVII y XVIII como ocurre en el Continente, sino que se reforzó frente a la figura del Rey, hasta hacer valer su efectiva supremacía tras la «*Glorious Revolution*» de 1689.

Tras esta victoria del Parlamento sobre el Rey, la evolución del régimen parlamentario se centró en otro órgano, el primer ministro, encargado, junto con el gabinete, de dirigir la política del país. El surgimiento de la idea de confiar la dirección del Gobierno a la persona capaz de obtener la confianza de la Cámara de los Comunes es producto de una larga evolución histórica que en sus primeros momentos algún contemporáneo consideró contraria al principio de separación de poderes que se derivaba de la interpretación más usual del régimen constitucional inglés. El gabinete apareció por primera vez

bajo Carlos I, que lo presidía, y que tenía como misión cumplir con las exigencias de la política absolutista de los Estuardo. Con Jorge I, a partir de 1714, se volvió a potenciar el gabinete, pero, debido a su poco interés por la política inglesa, lo que se unía a su escaso conocimiento de la lengua inglesa, no ya presidido por el soberano, sino por su primer ministro.

La figura de primer ministro deriva del ministro favorito del rey, que existía ya bajo los Tudor. A partir del reinado de la reina Ana (1702-1714), el primer ministro se consolidó como una figura central que no sólo sirve de canal de comunicación entre el Rey y sus ministros, sino también entre el Monarca y el Parlamento. Al mismo tiempo que el primer ministro asumía la presidencia permanente del gabinete, los ministros que lo conforman pasaron a ser elegidos por el primer ministro.

El primer ministro y lo que paulatinamente se convertirá en su gabinete debían contar, en un primer momento, con la doble confianza del Rey y de la Cámara de los Comunes para, paulatinamente, sólo exigirse la confianza de la Cámara. Durante el largo mandato (1721 a 1742) de Walpole como primer ministro, su gabinete gozaba de la confianza de la Cámara a través de la denominada «influencia de la Corona», que eufemísticamente hacía alusión a prácticas de soborno y compra de los votos de los miembros del Parlamento. Al perder la confianza de los Comunes, y al no contar tampoco con el apoyo del nuevo Monarca, Jorge II, el propio Walpole tuvo que renunciar a su cargo en 1742. La necesidad de que el primer ministro ha de contar con la confianza de la Cámara se consolida definitivamente en 1834, cuando Guillermo IV revoca el gabinete liberal de Lord Melbourne, a pesar de gozar de la confianza de la Cámara, y lo sustituye por Peel, al que deberá, sin embargo, cesar poco después, al encontrarse con la oposición radical de la Cámara.

A lo largo del siglo XVIII arraiga la idea de que el primer ministro ha de ser también miembro de la Cámara de los Comunes para así contar más fácilmente con su apoyo. Será en 1803 cuando, bajo el Gobierno de Pitt el Joven, se formula de forma expresa, como resultado de esta evolución, el postulado de que el Rey ha de nombrar como primer ministro al líder del partido político mayoritario en la Cámara de los Comunes, para que la coincidencia entre legislativo y ejecutivo sea completa.

Burke, en su ensayo titulado *Thoughts on the cause of the present discontents*, publicado en 1770, proporcionó la base teórica al interpretar el sistema parlamentario británico desde la perspectiva de la supremacía del ejecutivo, al considerar al Gobierno de gabinete, que lo es por contar con el apoyo de la mayoría de la Cámara, como el corazón del sistema constitucional. En efecto, el primer ministro, como líder del Gobierno y líder del partido mayoritario en la Cámara se convierte así en la clave de bóveda del sistema británico, pues controla tanto el Gobierno como el Parlamento.

Es durante este mismo mandato de Walpole en el que se desarrolla la idea de «leal oposición al Gobierno de Su Majestad». Según la doctrina, la idea de oposición estaría vinculada a la figura de *impeachment*, que permitía a las Cámaras, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, acusar y juzgar por alta traición a los ministros del Rey, y que sería sustituida a lo largo del

siglo XVIII por la de responsabilidad «política» del primer ministro. La figura de la oposición sería así una traslación al ámbito político de la posición del acusador frente a la del defensor judicial ejercida por el Gobierno respecto de su propia gestión. Oposición y Gobierno retoman así, en el foro político parlamentario, los roles de la acusación y de la defensa propios de los Tribunales de justicia.

La confrontación de naturaleza política entre Gobierno y oposición queda así incorporada en el seno mismo del entramado constitucional inglés, siendo Bolingbroke el primero en poner de manifiesto en el siglo XVIII esta idea de confrontación leal entre el partido de la Corte, que apoyaba a Walpole, y el partido del país, en la oposición. El paso definitivo en la consolidación del sistema se dará con la libre alternancia en el cargo de primer ministro como consecuencia del cambio de la confianza del Parlamento. El primer caso de alternancia entre Gobierno y oposición se produce con el nombramiento de Pitt el Joven como primer ministro, tras haber ejercido en la Cámara de los Comunes la oposición a Lord North, que dimite en marzo de 1782 tras ser aprobada una moción que se oponía a la política gubernamental en las colonias americanas.

La idea de confrontación entre Gobierno y oposición en el seno mismo de la Cámara era, pues, una realidad cuando adviene la democratización del régimen representativo mediante las leyes electorales de 1832 y 1867, que conceden la condición de elector a la mayor parte de la población masculina británica. Esta universalización progresiva del sufragio supuso un cambio radical en la maquinaria de los partidos políticos que, de meros partidos de notables con vínculos flexibles entre sus miembros tanto durante la campaña electoral como, tras resultar elegidos, en el Parlamento para encauzar el apoyo al Gobierno o ejercer la oposición, se transforman en partidos de masas que imponen un programa y una disciplina comunes a los miembros que han recibido el patrocinio y apoyo del partido en su circunscripción.

La antigua distinción entre *tories* y *whigs*, que llegó a consolidarse en el siglo XVIII y que eran en realidad meras tendencias ideológicas a las que los Diputados que apoyaban al Gobierno y los que se encontraban en la oposición podían adscribirse libremente, dio lugar a la confrontación entre conservadores y liberales, que, de forma algo confusa, llegarían a heredar las antiguas denominaciones de *tories* y *whigs* respectivamente, si bien ahora de una forma mucho más disciplinada e ideológicamente más definida. En 1905 nace el partido laborista, de base socialista fabiana, que sustituye a los liberales en la confrontación con los conservadores a partir de los años 1920.

La convención quiere que el Rey nombre como líder del Gobierno, o primer ministro, al líder del partido mayoritario en la Cámara, liderazgo que le permite controlar a la vez al Gobierno y a la Cámara, no ya a través de la «influencia» de antaño, sino gracias al aparato del partido que, perfectamente engrasado, supone, al igual que en España, una formidable maquinaria al servicio del poder. En palabras de García Pelayo, que retoma las ideas ya apuntadas por Burke, el pueblo británico, en cuanto que el Gobierno precisa de la confianza de la mayoría del Parlamento, elige, simultáneamente a sus Dipu-

tados, al equipo directivo que ha de conformar el Gobierno. Además, debido a la confrontación parlamentaria entre Gobierno y oposición, lo que el elector, el día de las elecciones, estará eligiendo es si desea que el Gobierno se mantenga en el poder o si prefiere otorgar su confianza al equipo que ha ejercido hasta entonces la labor de oposición.

Es también habitual hacer referencia al sistema electoral británico como pieza clave del que deriva el bipartidismo y la confrontación entre los dos únicos partidos políticos con capacidad para formar Gobierno. El sistema mayoritario en circunscripciones uninominales (que fueron binominales hasta finales del siglo XIX) sin duda favorece el bipartidismo, tal como confirmó Duverger en 1946, pero no es menos cierto que, tal como afirma Nohlen, el sistema electoral y el sistema de partidos no es una vía de una sola dirección, sino que se alimentan mutuamente, de tal forma que el sistema de partidos preexistente, y que en Inglaterra surge como consecuencia de la confrontación entre Gobierno y oposición desde mucho antes de alcanzarse el sufragio universal, condicionó, junto con otros elementos de naturaleza histórica, el establecimiento del sistema electoral. De hecho, durante los años 1920, el sistema de partidos no era tanto bipartidista como tripartidista, al obtener los conservadores, los liberales y los laboristas resultados electorales similares.

1.2.2. *Los Grupos Parlamentarios en los sistemas parlamentarios continentales: el olvido de la idea de Gobierno y la ausencia de la confrontación entre el Gobierno y la oposición*

La evolución aquí descrita contrasta con la continental del sistema parlamentario que surge tras la Revolución francesa. La idea de Asamblea Nacional representante de una nación soberana y con poderes absolutos, similares a los ostentados por el Rey durante el Antiguo Régimen, limitó la posibilidad de que surgiera un concepto de Gobierno fuerte e independiente. En el continente el Gobierno pasará a depender, o bien del Rey, o bien de la Asamblea, siendo en cualquiera de los dos casos un ente poco definido, con competencias poco claras y en cualquier caso subordinado. Tal como afirma Matteucci, esta ausencia de Gobierno con capacidad propia de actuación derivó pronto durante la Revolución en la dictadura del terror a manos de un «Gobierno», el del Comité de Salud Pública, al margen de las instituciones constitucionales.

La democratización de los sistemas representativos supondrá, al igual que en el Reino Unido, el surgimiento de los partidos de masas. En un contexto parlamentario en el que no se encuentra asentada la idea de confrontación entre Gobierno y oposición como primera tensión básica del sistema, sino en el que varios partidos compiten entre sí para conformar la mayoría en la asamblea, se produce el surgimiento del concepto de Grupo Parlamentario. Los Grupos Parlamentarios son la manifestación en el Derecho parlamentario del fenómeno de los partidos de masas. El concepto de grupo, además, permite distinguir entre aquellos partidos que tienen número suficiente de

votos o escaños para conformar grupo y disfrutar de una serie de derechos y prerrogativas, frente a aquellos partidos que, si bien obtienen representación en la Asamblea, carecen de la suficiente entidad, bien en número de Diputados, bien en número de votos, para conformar grupo independiente.

El concepto de Grupo Parlamentario es fruto de una evolución histórica que, al contrario de la británica, no prima la necesidad de conformar un Gobierno y, frente a éste, la oposición a ese Gobierno, sino que considera más importante la representación más plural posible, de forma que el mayor número de opciones políticas sean representadas. Con la democratización de los sistemas políticos mediante el surgimiento del sufragio universal se produce el mismo fenómeno que en el Reino Unido: el surgimiento de los partidos de masas, que en el continente no suponen la consolidación del sistema de liderazgo del jefe del Gobierno y del partido sobre sus miembros en el Parlamento, sino que deriva en la necesidad de crear los Grupos Parlamentarios, mediante los cuales el Derecho parlamentario reconoce la importancia y las prerrogativas de los partidos políticos representados en la Asamblea.

Habrà que esperar al parlamentarismo racionalizado para que surja un Gobierno cuyas funciones y competencias le están claramente reconocidas y con clara primacía respecto del Parlamento del que depende, sin embargo, para su confianza. La Ley Fundamental de Bonn, promulgada en 1949, de la que la española en este aspecto es clara deudora, recupera la idea de un Gobierno fuerte que ha de contar con la confianza del Parlamento. Sin embargo, ni el Reglamento del *Bundestag* ni el Reglamento del Congreso de los Diputados prescinden ya del concepto de Grupo Parlamentario.

1.2.3. *El caso español*

Si a este parlamentarismo racionalizado le añadimos un sistema electoral que permite la consolidación de dos partidos estructurados que pueden gobernar con mayorías suficientes, vuelve a surgir la idea de confrontación entre el Gobierno, apoyado por el grupo mayoritario en la Cámara, y la oposición, ejercida por el segundo grupo de la Cámara, que junto con el grupo que apoya al Gobierno, es el único que cuenta con más de cien Diputados.

Por lo tanto, la tensión Gobierno/oposición también existe en nuestro sistema parlamentario, si bien en la Cámara de los Comunes está incorporada tanto en las *Standing Orders* como en la práctica parlamentaria de forma muy manifiesta, en España, por el contrario, la idea de oposición no tiene reflejo en el Reglamento de las Cámaras. Así, al igual que el Grupo Parlamentario no existe en las *Standing Orders*, la idea de oposición está ausente de nuestros Reglamentos parlamentarios, cuando la realidad exigiría, tal vez, un mínimo reconocimiento de esta realidad política.

La falta de reconocimiento jurídico parlamentario del único partido con posibilidad de conformar un Gobierno alternativo, que es el sentido de «Leal Oposición al Gobierno de Su Majestad» en el Reino Unido, se ve perturbada por la figura de los Grupos Parlamentarios. Los Reglamentos de las Cáma-

ras españolas (tanto de las Cortes Generales como en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas que todas ellas se inspiran del modelo de las Cortes Generales) establecen unas normas comunes para la creación de los grupos, a los que se les reconocen unos mismos derechos y prerrogativas, a pesar de las diferencias en número de integrantes. En efecto, la reflexión que procedería realizar es si, mediante esta ausencia, unida a la igualdad formal de todos los Grupos Parlamentarios, el Derecho parlamentario no está dando la espalda a una realidad básica de nuestro sistema político, como es la confrontación entre Gobierno y oposición al Gobierno, entendiéndose por tal al único grupo capaz de sustituir al partido en el poder en las funciones de Gobierno. Cabe preguntarse si tratar a todos los grupos con plena igualdad no es en realidad obviar la realidad de nuestra vida parlamentaria. Ya lo dijo Jean Giraudoux, poniéndolo en boca de su personaje Héctor, en su premonitrice obra de teatro *La Guerra de Troya no tendrá lugar* (*La Guerre de Troie n'aura pas lieu*): «ningún poeta ha interpretado la naturaleza tan libremente como un jurista la realidad» (*«jamais poète n'a interprété la nature aussi librement qu'un juriste la réalité»*).

En España, el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento de ordenación general de precedencias del Estado alude, a los únicos efectos protocolarios, al cargo de «Jefe de la Oposición». No existe ninguna otra norma que regule o reconozca el carácter específico del líder del partido más importante de la oposición.

En Cataluña, por el contrario, donde el sistema de partidos es diferente al existente en las Cortes Generales, el Decreto 256/2004, de 13 de abril, regula el estatuto del jefe de la oposición, al que define como «el presidente del Grupo Parlamentario de la oposición con más escaños en el Parlamento y, en caso de que dos grupos tuviesen esa condición, el que haya obtenido más votos en las elecciones celebradas». El decreto, además de regular las causas de adquisición y pérdida de la condición de jefe de la oposición, especifica sus atribuciones y funciones.

1.3. Recapitulación

En el Reino Unido, la razón que explica la ausencia del concepto de los Grupos Parlamentarios es el surgimiento de la idea de un Gobierno parlamentario fuerte, en torno a un primer ministro que ha de contar con la mayoría de la Cámara, y frente al que se alza la leal oposición al Gobierno de Su Majestad. En el continente, por el contrario, la idea de Gobierno es más difuminada, frente al cual, además, prevalece, bien la supremacía del Rey, bien la supremacía de una asamblea que representa la voluntad de la Nación. En este contexto, surgen, como consecuencia de la universalización del sufragio y su corolario, los partidos de masas, la necesidad de regular la composición de la asamblea en grupos partidistas más o menos fuertes.

En definitiva, la vida parlamentaria es posible sin Grupos Parlamentarios. El lector español se planteará entonces la pregunta de cómo funciona un sis-

tema parlamentario moderno en el que no existe la tensión entre los Grupos Parlamentarios.

En respuesta a esta interrogante, es preciso analizar, como haremos a continuación, las dos tensiones básicas del sistema parlamentario británico: el que confronta al Gobierno y a la oposición, y el que confronta a distintos tipos de Diputados en el seno de los partidos con representación parlamentaria. Cada una de estas tensiones se manifiestan a través de unas instituciones que les son propias, y se sirven de diversos procedimientos para confrontarse. Tras la descripción de cada una de estas dos tensiones, trataremos de analizar las instituciones creadas para manifestarlas, así como los procedimientos más relevantes puestos a su disposición.

II. LA CONFRONTACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y LA OPOSICIÓN EN LA CÁMARA DE LOS COMUNES

La primera tensión, ya descrita, del sistema parlamentario británico es la que existe entre el Gobierno y la oposición. Las instituciones claves por las que se manifiesta la confrontación son el primer ministro y el gabinete, como partes esenciales del Gobierno de Su Majestad, y frente a éste, el conocido como «gabinete en la sombra», encabezado por el líder de la oposición. Por otra parte, la fijación del orden del día en la Cámara de los Comunes constituye tal vez la forma más interesante en la que se canaliza la compleja relación entre el Gobierno y la oposición, y que resultará ajena a los mecanismos a los que está acostumbrado el lector español.

2.1. El gabinete, el Gobierno de Su Majestad y el gabinete en la sombra

De hecho, la propia configuración de la sala de Plenos de la Cámara de los Comunes refleja la confrontación entre el Gobierno y la oposición: no se trata de un hemiciclo, como exige la tradición ilustrada de la Revolución francesa, sino de cinco hileras de bancos corridos que hacen las veces de escaños, dispuestos a cada uno de los dos lados de una gran mesa central. Las cinco filas de escaños situados a la derecha del *Speaker* (Presidente de la Cámara) están ocupados por el Gobierno de Su Majestad y los Diputados que lo apoyan. Los miembros del gabinete se sientan en la primera fila, los demás Diputados del mismo partido (o, en su caso, coalición de partidos) en las filas posteriores. Las cinco hileras de escaños situadas a la izquierda del *Speaker* están ocupadas por los Diputados de la oposición. En la zona central de la sala de Plenos, separando a las dos mitades enfrentadas de la Cámara, se halla una mesa, a cuyo extremo el macero deposita la maza, símbolo de la autoridad del Parlamento. Sobre esta mesa se sitúan, además, dos cajas de despacho (*dispatch boxes*), una al lado derecho, desde donde toma la palabra el primer ministro o quien le sustituya en nombre del Gobierno, y otra, justo enfrente, al lado izquierdo de la mesa, para el líder de la oposición.

Esta confrontación entre el líder del Gobierno (el primer ministro) y el líder de la oposición tiene un carácter tan esencial en el sistema parlamentario británico que en situaciones extraordinarias se ha llegado a reconstruirlo mediante una ficción. De lo contrario, el funcionamiento del sistema parlamentario británico carecería de sentido, al desaparecer el resorte fundamental que lo anima. En efecto, durante la Segunda Guerra Mundial se constituyó un Gobierno de unidad nacional compuesto por un gabinete con miembros conservadores y laboristas, con el conservador Churchill como primer ministro. A pesar de ello, y con el fin de preservar el correcto funcionamiento del sistema parlamentario, el *Speaker* tuvo que designar a un miembro laborista de la Cámara para que ejerciera la oposición frente al Gobierno de unidad nacional.

2.1.1. *El gabinete y el Gobierno de Su Majestad*

Por lo tanto, en la primera fila de los escaños situados a la derecha del *Speaker* se sientan los miembros del gabinete del Gobierno de Su Majestad. El gabinete, presidido por el primer ministro, está compuesto por los ministros de gabinete, que asumen la responsabilidad de sus respectivos departamentos ministeriales, al tiempo que participan en la elaboración y discusión de política general del Gobierno.

Por convención, tanto el primer ministro como todos los miembros del Gobierno, estén o no en el gabinete, han de ser parlamentarios. El concepto de Gobierno en el Reino Unido es más amplio que en España, donde, de conformidad con el artículo 98.1 de la Constitución, desarrollada posteriormente por la Ley del Gobierno, sólo está compuesto por el Presidente del Gobierno y los ministros. En el caso británico, el Gobierno comprende las siguientes categorías de miembros, que pasamos a enumerar jerárquicamente:

- El primer ministro, que es, como hemos visto más arriba, por convención, el líder del partido mayoritario y miembro de la Cámara de los Comunes.
- Los ministros del gabinete, que suelen dirigir los departamentos ministeriales de mayor relevancia, si bien no es inusual que un miembro del gabinete no posea responsabilidades ministeriales, siendo denominado en este caso «ministro sin cartera». Lo importante, sin embargo, es que, con o sin «cartera», se trata de un miembro del gabinete, que es el comité del Gobierno que tiene como función coordinar las políticas de los distintos departamentos gubernamentales y dirigir la tarea del Gobierno en su conjunto.
- Los ministros que no forman parte del gabinete, y que dirigen sus propios departamentos ministeriales.
- Los ministros de Estado que ostentan la segunda jefatura de los ministerios más relevantes.

- Los secretarios parlamentarios privados, que toman la palabra en la Cámara en nombre de los ministros, a quienes representan a efectos parlamentarios.

Todos ellos conforman el «Gobierno de Su Majestad». En total se calcula que alrededor de un centenar de miembros de la Cámara de los Comunes ostentan algún cargo en el Gobierno, en cualquiera de las anteriores categorías. Si tenemos en cuenta que la mayoría mínima para formar Gobierno (lo que España sería una mayoría absoluta) se encuentra entre 320 y 330 Diputados, de un total de 646 Diputados en la actualidad, la tercera parte de los Diputados del partido del Gobierno están técnicamente en el Gobierno.

2.1.2. *El líder de la oposición y el gabinete en la sombra*

En la primera hilera de los escaños a la izquierda del *Speaker*, y justo enfrente del primer ministro, se sienta el líder de la oposición. Junto a éste, y en esta primera fila de escaños a la izquierda del *Speaker*, se sientan los miembros del gabinete en la sombra.

El líder de la oposición no es sólo mencionado en las *Standing Orders*, a los efectos establecidos más arriba, sino que goza desde 1937 de un estatus especial como alto cargo de la Cámara con remuneración específica. El líder de la oposición posee además especiales prerrogativas:

- Es, de alguna forma, la «sombra» del primer ministro y, como tal, es consultado en todas las decisiones importantes para el país.
- Posee la prioridad en la formulación de las preguntas orales al primer ministro, con el fin de manifestar lo más gráficamente posible la confrontación entre los dos polos de la política británica. El tiempo de preguntas al primer ministro (*Prime Minister's Question Time*) se desarrolla durante media hora todos los miércoles a las quince horas. Seis preguntas son siempre asignadas al líder de la oposición. Además, el líder de la oposición no está vinculado por la norma que exige que las preguntas sean formuladas por escrito con carácter previo, formulando así lo que se denominan «preguntas suplementarias».
- Es el líder de la oposición el que determina también el uso de los 17 días que le son otorgados por la SO 14 (2). Estos días se suelen utilizar para debatir mociones presentadas por la oposición.

La idea es que la oposición pueda asumir el Gobierno tan pronto como éste deje de tener la confianza de la Cámara de los Comunes. Para ello, el líder de la oposición nombra a un gabinete en la sombra entre Diputados de su partido, con la finalidad de que ejerzan la responsabilidad de las distintas políticas sectoriales y que en la práctica actúen de portavoces del partido en esas mismas áreas de Gobierno, frente a los jefes de los departamentos ministeriales correspondientes.

Este gabinete en la sombra conforma la «leal oposición al Gobierno de Su Majestad». Pasamos a continuación a describir cómo se nombran los líderes de los dos partidos que pueden conformar Gobierno, y que, por lo tanto, ostentarán, o bien el cargo de primer ministro, o bien el de líder de la oposición. Su designación, así como la de los miembros de sus respectivos gabinetes, es regulada por normas internas de los propios partidos, y varían de un partido a otro.

2.1.3. *Líderes de los partidos políticos*

El primer ministro y el líder de la oposición son, de acuerdo con las convenciones parlamentarias, los líderes de sus respectivos partidos en la Cámara, es decir, del partido que apoya al Gobierno en el primer caso y del principal partido de la oposición en el segundo. Interesa describir cómo son elegidos estos líderes, así como los Diputados que componen los respectivos gabinetes. Existen, en efecto, ciertas diferencias en el nombramiento de estos cargos en los dos principales partidos, el conservador, hoy en la oposición, y el laborista, actualmente en el poder.

El líder conservador es elegido por los militantes del partido entre los miembros conservadores de la Cámara de los Comunes. El cargo de líder queda vacante cuando el anterior titular en el cargo pierde una votación de confianza de los Diputados de su propio partido en la Cámara, o cuando no obtenga el respaldo de la mayoría de los militantes en una votación instada por el 15 por 100 de los Diputados conservadores. En ambos supuestos, el líder ha de renunciar, procediéndose entonces a elegir al nuevo líder. Para ello, si se presentan más de dos candidaturas para el cargo, se procederá a realizar sucesivas votaciones entre los Diputados conservadores en las que se irá excluyendo en cada votación al candidato con menor número de votos, hasta que se puedan presentar dos candidatos a la militancia. Los dos candidatos con más apoyos entre los Diputados conservadores son sometidos entonces a una votación en la que participan todos los militantes del partido, siendo designado como líder el candidato que obtenga el mayor número de votos.

Una vez elegido, el líder conservador posee plena libertad para designar, de entre los Diputados o pares de su partido, a los ministros de su gabinete o, en el caso en que el partido esté en la oposición, a los miembros del gabinete en la sombra, que en el caso conservador posee el nombre técnico de «comité consultivo».

El líder del partido laborista es elegido por la conferencia del partido de entre los Diputados laboristas de la Cámara de los Comunes. En la conferencia, que tiene carácter anual, los votos se dividen en tres tercios: el primero en el que votan los Diputados laboristas de la Cámara de los Comunes y los europarlamentarios; el segundo que agrupa a los militantes individuales del partido; y las organizaciones afiliadas, que están conformadas principalmente por los sindicatos, votan en el tercer y último tercio. La presentación

de candidatos a líder requiere el apoyo del 12,5 por 100 de los Diputados laboristas en caso de vacante en el liderazgo o del 20 por 100 de los Diputados laboristas cuando se presenta un candidato que se vaya a enfrentar al líder en el poder. Resultará elegido el líder que obtenga la mitad de los votos totales. En el caso en que ningún candidato obtenga dicha mayoría, se procederá a realizar votaciones sucesivas eliminando en cada votación a los candidatos con menor número de votos, hasta que uno de los candidatos obtenga la mayoría de los votos totales.

Junto con el líder, se elige asimismo al líder adjunto, que asumirá el liderazgo en caso de muerte o incapacidad del líder hasta la celebración de la siguiente conferencia anual del partido. En el caso en que el líder fallezca o se vea imposibilitado para el ejercicio del cargo siendo primer ministro, será el gabinete, tras consultar con el comité ejecutivo del partido laborista, el que designe como nuevo líder (y, por lo tanto, como nuevo primer ministro) a un miembro del gabinete hasta que se celebre la siguiente conferencia anual.

En el caso en que el partido laborista se encuentre en la oposición, el líder y el líder adjunto han de ser reelegidos todos los años. En el caso en que líder sea primer ministro, sólo se procederá a una nueva elección si así lo solicita una mayoría de la conferencia del partido, lo que no ha ocurrido nunca.

El gabinete en la sombra laborista adopta el nombre técnico de «comité parlamentario» y está compuesto, además de por el líder y el líder adjunto, por el jefe *whip*, por el presidente del partido parlamentario laborista, así como por 18 Diputados (tres de los cuales, como mínimo, han de ser mujeres) elegidos anualmente por el partido parlamentario. Por lo tanto, el líder laborista tiene una capacidad menor de nombramiento que su homólogo conservador, en favor del partido parlamentario, que agrupa a todos los Diputados laboristas de la Cámara. El líder laborista sí nombra personalmente, entre los Diputados de su partido, a la cincuentena de portavoces sectoriales adjuntos, si bien dichos nombramientos han de contar con la aprobación del partido parlamentario laborista.

En el caso de que el líder laborista sea nombrado primer ministro, estará obligado a elegir en su primer gabinete a los miembros del gabinete en la sombra, siempre y cuando éstos hubieren sido reelegidos Diputados en el nuevo Parlamento. Existen dudas sobre la validez constitucional de esta norma interna del partido laborista, si bien su trascendencia práctica es limitada, puesto que nada impide al líder cesar a cualquiera de los miembros de su gabinete y sustituirlo por algún otro Diputado de su confianza.

Quedan así descritos, con las idiosincrasias propias de cada uno de los dos grandes partidos, las dos instituciones, el líder y su gabinete, que proporcionan la más clara visualización de la confrontación entre el Gobierno y la oposición.

2.2. La fijación del orden del día: el líder de la Cámara y los «canales usuales»

El lector español está acostumbrado a que el orden del día del Pleno, en lo que al Congreso de los Diputados se refiere, se fije por el Presidente de la Cámara junto con la junta de portavoces, en cuyo seno están representados los Grupos Parlamentarios a través de sus respectivos portavoces, y donde las decisiones se toman por voto ponderado.

En la Cámara de los Comunes, la forma en que se ordena el orden del día de la Cámara pone de manifiesto la complejidad de la confrontación Gobierno/oposición. El orden del día de la semana siguiente es presentado todos los jueves ante el Pleno por el líder de la Cámara, que es el miembro del gabinete cuya principal función es la de organizar el orden del día del Gobierno, en estrecha vinculación con el *whip* gubernamental, cuyas funciones describiremos más adelante. El orden del día para la siguiente sesión plenaria, antes de ser anunciado a la Cámara, es objeto de discusión con los portavoces competentes de la oposición, y en particular con el líder de la Cámara en la sombra y el *whip* principal de la oposición.

2.2.1. *El Gobierno tiene preferencia*

Es preciso tener en cuenta que, de conformidad con la SO 14 (1), los asuntos gubernamentales tienen preferencia respecto de cualquier otro asunto, lo que no impide una previa concertación entre Gobierno y oposición. El Gobierno está interesado en que las relaciones con la oposición sean lo más armoniosas posibles, con el fin de evitar cualquier práctica obstruccionista y poder tramitar el programa legislativo del Gobierno sin sobresaltos, de acuerdo con el calendario fijado por el propio Gobierno. Asimismo, la oposición tiene interés en mantener también relaciones armoniosas con el Gobierno, puesto que queda en manos de éste la posibilidad de tramitar asuntos que sean de interés para la oposición, así como fijar los días concretos que son reservados al líder de la oposición. El acuerdo entre los líderes de la Cámara, el del Gobierno y el de la oposición, abarcan habitualmente los siguientes ámbitos: la extensión temporal de los debates, las iniciativas legislativas que han de ser debatidas en pleno y en comisión, el calendario de la tramitación de las iniciativas, las comisiones que van a ser presididas por Diputados de la oposición o el tiempo otorgado a los oradores que cierran el debate en los asuntos de importancia.

Estas consultas al margen de los procedimientos formales de la Cámara, pero esenciales para el funcionamiento ordenado de la Cámara, reciben el nombre de «los canales usuales». Canales que buscan el entendimiento armonioso entre el Gobierno y la oposición, cuyas relaciones están presididas por la confianza mutua y en donde no es del interés de ninguna de las dos partes engañar a la otra. Asimismo, no olvidemos que, debido a la alternancia en

el poder entre los dos principales partidos, los líderes de las Cámaras han tenido experiencia tanto en el Gobierno como en la oposición y suelen tener importantes intereses comunes en lo que se refiere a la ordenación de los asuntos parlamentarios. Este entendimiento entre caballeros puede ir en detrimento de los intereses de los Diputados que no forman parte ni del Gobierno ni del gabinete en la sombra (los denominados *back-benchers* que describiremos más adelante). De hecho, las perturbaciones en el orden del día como consecuencia de prácticas obstruccionistas no suelen proceder de la oposición, sino de los *back-benchers*.

La ruptura de los «canales usuales» no es usual, y se suele producir como consecuencia de consideraciones tácticas por parte de la oposición. Así, la última ruptura de los «canales usuales» se produjo en el período de sesiones 1993-1994 a instancia del partido laborista, entonces en la oposición, como arma contra el Gobierno conservador de John Major, entonces muy debilitado por la rebelión de sus propios Diputados conservadores como consecuencia de los asuntos europeos. La ruptura de los «canales usuales» supone la utilización de toda una serie de prácticas obstruccionistas que hacen más difícil la vida parlamentaria en todos los ámbitos.

2.2.2. Los «días de la oposición»

La excepción al principio de la prioridad del Gobierno en la fijación del orden del día son los «días de la oposición». Como ya vimos más arriba, el SO 14 prevé la existencia de veinte días de oposición, distribuidos de la siguiente forma: diecisiete para el líder de la oposición y tres para el líder del segundo partido en la oposición. Las *Standing Orders* sólo fijan el número de días por período anual de sesiones, pero no determinan el día de celebración de los mismos, que ha de ser fijado por el líder de la Cámara de conformidad con los «canales usuales».

2.3. Terceros partidos y partidos minoritarios

En la actualidad, los partidos laborista y conservador suman entre ambos 548 Diputados (352 y 196 respectivamente) de los 646 Diputados de la Cámara. El resto de Diputados son miembros del tercer partido, de los partidos minoritarios, o son Diputados independientes al no estar adscritos a partido alguno. En cualquier caso, estos Diputados se sitúan al margen de la confrontación básica entre Gobierno y oposición, si bien se sientan junto con los Diputados de la «leal oposición al Gobierno de Su Majestad».

El tercer partido, desde el período de entreguerras, es el partido liberal que, tras la integración de un número de Diputados laboristas al inicio de los años ochenta, pasó a denominarse partido liberal demócrata.

2.3.1. *Los liberal demócratas*

Es importante tener en cuenta un dato en la representación escénica, tan importante en un Parlamento como el británico: el líder de los liberal demócratas no toma la palabra desde el *dispatch box* situado en la mesa que separa a los Diputados que apoyan al Gobierno de los Diputados de la oposición, si bien en la presente legislatura ha hecho amago de hacerlo. El *dispatch box* a la izquierda de la mesa central está tradicionalmente reservado al líder de la oposición que es por convención el líder del segundo partido en la Cámara. En los años 1923-1924, el antiguo primer ministro liberal Asquith, tras perder el cargo, tomaba la palabra desde el *dispatch box* junto al líder de la oposición. Se trataba de una época en que la representación del tercer partido era aún importante y disputaba al partido laborista la posición del principal partido de la oposición.

Debido a su disminuida representación numérica (63 Diputados a 20 de octubre de 2006), el partido demócrata liberal no podría formar Gobierno si no es en coalición con alguno de los dos grandes partidos, en el hipotético caso en que ninguno de los dos obtuviera el número suficiente para gobernar en solitario. Por ello, el tercer partido no nombra tradicionalmente gabinete en la sombra. Sin embargo, a partir de 1999 se designa por su líder un gabinete en la sombra con la finalidad, exclusivamente política, de poner de manifiesto que la oposición del partido liberal demócrata es más eficaz que la ejercida por el partido conservador.

El líder de los liberal demócratas es elegido de entre los Diputados de su partido en la Cámara de los Comunes. La candidatura ha de contar con el apoyo de otro Diputado y de 20 militantes o de 20 oficinas locales del partido. En su elección participan, al igual que en el caso del partido conservador, todos los militantes, de conformidad con la fórmula electoral de voto alternativo.

El partido liberal demócrata se diferencia del resto de partidos minoritarios al tener una representación que abarca la totalidad del Reino Unido.

2.3.2. *Partidos minoritarios y Diputados independientes*

El resto de partidos representados en la Cámara de los Comunes, denominados partidos minoritarios, pueden ser de dos tipos:

- De carácter nacionalista o que limitan su interés a una región del Reino Unido (Escocia, Irlanda del Norte y Gales). Así, dentro de esta categoría incluimos al Partido Nacionalista Escocés (seis Diputados) que actúa en la Cámara conjuntamente con el partido nacionalista galés Plaid Cymru (tres Diputados); en el caso del Ulster, el sistema de partidos es distinto al existente en el resto del Reino Unido, teniendo representación en Westminster los Unionistas Demócratas (nueve

Diputados), el Sinn Fein (con cinco miembros, que no votan por no haber adquirido la condición plena de Diputados), el Partido Socialdemócrata y Laborista (tres Diputados) y los Unionistas del Ulster (un Diputado).

- El partido «Respect», que cuenta con un único miembro, el antiguo Diputado laborista Galloway.

Finalmente, existen también unos Diputados que no están adscritos a ningún partido político, y que la doctrina denomina «independientes». En el actual Parlamento, el número de independientes es de dos.

Las *Standing Orders* sólo hacen referencia a estos partidos minoritarios en la ya citada SO 86, con el fin de determinar la composición de las comisiones de carácter legislativo, que tendrán que tener en cuenta la «composición de la Cámara».

III. LA CONFRONTACIÓN ENTRE *FRONT-BENCHERS* Y *BACK-BENCHERS*

La segunda tensión básica que existe en el Parlamento británico es la que confronta a los *front* con los *back-benchers*. Tras aludir al concepto, describiremos las instituciones en las que se enmarca la tensión entre estos dos tipos de Diputados, y que incluyen a los *whips*, por un lado, y a los órganos generales de los partidos parlamentarios, por otro. Finalmente, aludiremos a cómo esta tensión condiciona la vida parlamentaria de la Cámara de los Comunes.

3.1. Concepto

Se trata de dos conceptos de difícil traducción, teniendo además en cuenta que en el Parlamento español no existe en la actualidad una confrontación similar. Con la palabra *benchers* se denomina a los que se sientan a los escaños, por lo tanto, se trata de una distinción que opera entre distintos tipos de Diputados. Los *front-benchers* son los que se sientan en las primeras filas de escaños de ambos lados de la Cámara, y que, por lo tanto, asumen posiciones de liderazgo, bien en el seno del Gobierno, bien en el seno de la oposición, al formar parte del gabinete en la sombra. Los *back-benchers*, por el contrario, son aquellos Diputados que, pertenecientes a un mismo partido, carecen de cargos de responsabilidad en el Gobierno o en el gabinete en la sombra. La tensión que aquí describimos es la que existe entre el liderazgo del partido en el Parlamento y los Diputados «de base».

La diferenciación entre uno y otro tipo de Diputado se da principalmente entre los miembros del partido de Gobierno y, en menor medida, entre los Diputados de la «leal oposición». En el caso del partido gubernamental, por *front-benchers* hemos de incluir a todos los Diputados que ostentan cargo en el Gobierno, desde el primer ministro hasta los secretarios privados parla-

mentarios. Tal como mencionamos más arriba, el número de *front-benchers* alcanzarían el centenar, entre los Diputados del partido en el Gobierno. Como consecuencia del principio de responsabilidad colectiva, todos los miembros del Gobierno, es decir, todos los *front-benchers*, suelen apoyar sin reservas la posición del Gobierno. En el partido de la oposición, los *front-benchers* son los miembros del gabinete en la sombra y, en su caso, los portavoces elegidos por el líder de la oposición.

Cabría argumentar que la ausencia de este tipo de confrontación en el caso español podría deberse al sistema electoral. En España, el sistema de elección, mediante listas cerradas confeccionadas por las organizaciones de los partidos, impediría en la práctica el surgimiento de este tipo de confrontación. Los Diputados a Westminster, elegidos por circunscripciones unipersonales, requieren obviamente del patrocinio del partido, pero también del apoyo directo de sus electores si desean resultar elegidos, lo que garantiza un ámbito de libertad de actuación frente al partido. En cualquier caso, si bien la doctrina en el Reino Unido discute si el elector ejerce su voto movido por las siglas del partido o por la personalidad del candidato, no hay duda de que, gracias al sistema electoral, los mecanismos de control del partido sobre el candidato son menos férreos que en el caso español.

3.2. Los *whips*

Sin lugar a dudas, el partido que apoya al Gobierno es el más interesado en controlar a sus Diputados para que sigan las consignas del Gobierno y poder así garantizar la aprobación de las medidas legislativas que estime prioritarias, de acuerdo con el calendario gubernamental.

El encargado de velar por este encuadramiento de los Diputados, así como por transmitir al liderazgo las posibles dudas y reticencias de los propios Diputados, son los *whips*. En inglés, el término posee el significado de «látigo» y la expresión procede de los «*whipper-in*», que en la práctica de la caza del zorro son los encargados de encuadrar, agrupar y azuzar a los perros que han de perseguir al zorro.

El Gobierno cuenta con los siguientes *whips*, todos ellos considerados como altos cargos de la Cámara de los Comunes y remunerados como tales: el jefe *whip* del Gobierno, que ostenta asimismo el cargo de secretario parlamentario del Tesoro, otros diez *whips* gubernamentales que ostentan cinco de ellos cargos de la Casa Real (*Royal Household*) y los otros cinco el cargo de Lores comisionados del Tesoro, así como cinco *whips* adjuntos. Todos ellos, a pesar de sus títulos de carácter tradicional, son miembros de la Cámara de los Comunes. La oposición cuenta con el *whip* jefe de la oposición y dos *whips*, los tres con específicas remuneraciones por los cargos desempeñados. Además, la oposición suele nombrar a otros *whips* adjuntos, que suelen variar entre ocho y diez Diputados, con la misión de asistir al jefe *whip*.

Los *whips* tienen una doble función. En primer lugar, suponen un punto de contacto entre el liderazgo del partido (los *front-benchers*) y los Diputados

«de base» (los *back-benchers*). Los *whips* tienen como principal labor la de informar acerca de los puntos del orden del día de la Cámara y exigen la asistencia de los Diputados. Esta información se traslada mediante una notificación que, confusamente, también recibe el nombre de *whip*. En dicha notificación aparecen los distintos puntos del orden del día subrayados. Si el punto está subrayado tres veces, se trata de un *whip* de tres líneas, y la asistencia del Diputado es considerada vital. Un *whip* subrayado dos veces significa que la asistencia es importante, por coincidir habitualmente con una votación por división. Si el *whip* está subrayado una sola vez, la asistencia del Diputado es sólo requerida.

En segundo lugar, los *whips* sirven además de medio de comunicación entre el liderazgo y los Diputados de base de la Cámara, transmitiendo al primero los problemas y las dudas de los segundos. Debido a que son los que mejor conocen a los Diputados, los *whips* también están facultados para proponer a cargos de responsabilidad en el Gobierno o en las comisiones de la Cámara. Estas propuestas se traducen directamente en nombramientos o, cuando se trata de cargos en las comisiones de carácter legislativo (las *standing committees*), en propuestas que han de elevarse a la Comisión de Selección de la Cámara de los Comunes. Las normas internas del partido laborista exigen que antes de recomendar a un Diputado a una de estas comisiones, el *whip* debe consultar previamente con los ministros o, en su caso, con los miembros del gabinete en la sombra, así como con el presidente del comité departamental correspondiente del partido.

Esta posibilidad de recomendación a ciertos cargos, así como la presentación de un criterio desfavorable a propuestas de otros órganos, constituyen un «mecanismo de persuasión» clave en poder del *whip*. Es importante tener en cuenta que, a pesar de lo que podría hacer suponer su nombre, el *whip* no posee poderes disciplinarios. La facultad sancionadora, cuyo procedimiento si puede ser instado por el *whip*, corresponde al partido.

La retirada del *whip* a un Diputado equivale a su expulsión del partido, al dejar de exigírsele la disciplina del partido. Esta retirada constituye de hecho una sanción impuesta por el propio partido y puede tener carácter temporal o definitivo, en función de la gravedad de la falta cometida. Al igual que en España, la pérdida del *whip* y la salida del partido no acarrea la pérdida del escaño, que el Diputado mantiene hasta su renuncia o hasta la expiración de su mandato.

Una importante diferencia existente entre los partidos es el procedimiento para el nombramiento de los *whips*. En el partido conservador, el *whip* es nombrado por el líder, mientras que en el partido laborista, el *whip* es nombrado por el partido parlamentario.

3.3. Órganos generales de los partidos parlamentarios

Por otra parte, y frente a los *whips*, los *back-benchers* están encuadrados en determinados órganos del propio partido político en la Cámara, cuya estructura y funcionamiento varían en función del partido de que se trate.

3.3.1. El «Comité 1922» y el comité ejecutivo del partido conservador

Los Diputados conservadores se agrupan en el Comité de Miembros Privados Conservadores, también conocido por el «Comité 1922», que se constituyó en 1923 por los Diputados conservadores que fueron elegidos por primera vez en las elecciones generales de 1922.

Cuando el partido está en el Gobierno, este comité incluye a los *back-benchers* pero excluye a los ministros y miembros del Gobierno, que no pueden asistir si no son invitados. En la oposición, la composición del comité cambia, pues agrupa a todos los Diputados conservadores con la única exclusión del líder. Es en esta reunión en la que el *whip* conservador presenta sus instrucciones, cuando el partido está en el Gobierno, o las recomendaciones, cuando está en la oposición.

En cada período anual de sesiones, el comité elige a su presidente, a dos vicepresidentes, al tesorero y a dos secretarios. El presidente del comité, que suele mantener el cargo durante toda legislatura, al ser reelegido anualmente, juega un papel relevante en tanto que portavoz de los *back-benchers* menos experimentados así como por sus buenos oficios en caso de conflicto interno del partido, al gozar de acceso directo al líder y representar los intereses de los *back-benchers* frente a la organización del partido representada por los *whips* que, en el caso del partido conservador, son elegidos por el líder.

Estos seis cargos elegidos anualmente, junto con doce *back-benchers* también elegidos por el «Comité 1922» conforman el comité ejecutivo, del que no pueden formar parte los miembros del gabinete en la sombra y que suele ser el órgano más eficaz de representación de los intereses de los *back-benchers*, debido a su fuerte influencia sobre el liderazgo del partido.

3.3.2. El partido parlamentario laborista y el comité parlamentario

En el caso del partido laborista, el partido parlamentario (en adelante, PPL) reúne a todos los parlamentarios laboristas sin distinciones. Es durante su reunión semanal en la que el *whip* laborista presenta sus instrucciones en relación con el orden del día de la Cámara. De hecho, y a diferencia de lo que ocurre con el partido conservador, los *whips* son elegidos por el PPL. Tanto en la oposición como cuando el partido laborista está en el Gobierno, los ministros o miembros del gabinete en la sombra suelen participar en esta reunión. En caso en que el partido esté en el Gobierno, esta reunión de *front* y *back-benchers* suele ser de gran utilidad para que el propio ministro afectado pueda resolver las dudas de los Diputados de base, quienes a su vez pueden formularle sus inquietudes directamente.

El órgano ejecutivo cuando el partido está en la oposición es el gabinete en la sombra, cuyos miembros, recordemos, son elegidos por el PPL. Cuando el partido está en el Gobierno, el comité ejecutivo está compuesto por los cuatro cargos del PPL (es decir, el líder, el líder adjunto, el jefe *whip* en los Comunes

y el presidente del PPL), seis *back-benchers* elegidos por sus compañeros *back-benchers*, un *back-bencher* miembro de la Cámara de los Lores y cuatro miembros del Gobierno elegidos por el primer ministro. El comité parlamentario está presidido por el presidente del PPL, que suele ser miembro del gabinete.

Tanto en el partido conservador como en el partido laborista se crean además comités de carácter especializado, con la finalidad de elaborar las políticas del partido, así como debatir y realizar el seguimiento de la política general de los distintos departamentos ministeriales. En estos comités suelen tener cierto peso las opiniones de los *back-benchers*, sobre todo cuando el partido está en el Gobierno.

3.4. Las relaciones entre los *front* y *back-benchers* y la disciplina de partido

Las relaciones entre los *front* y los *back-benchers* son probablemente más ambivalentes que las relaciones entre el Gobierno y la oposición. Es preciso tener en cuenta que el liderazgo y los Diputados de base se necesitan mutuamente. Al igual que en España, la lealtad de los Diputados hacia su Gobierno es alta, teniendo en cuenta que la acción de Gobierno y sus políticas van a ser determinantes a la hora de recabar el voto del electorado. Por ello, la rebelión de los Diputados del mismo partido contra el Gobierno que ha obtenido la mayoría de la Cámara suele ser una medida de último recurso. Sin embargo, en caso de políticas impopulares, los *back-benchers* pueden rebelarse, constituyendo así un grave riesgo para el liderazgo del partido. Así, la primera ministra Margaret Thatcher tuvo que presentar su dimisión en 1990 como consecuencia de un rebelión exitosa de los *back-benchers* de su propio partido. Más recientemente, el Gobierno de Blair tuvo que afrontar una rebelión de una parte muy significativa de sus Diputados de base como consecuencia de la guerra de Iraq.

El foro parlamentario donde se suele poner de manifiesto el papel del *back-bencher* son las *select committees*, que son comisiones parlamentarias que se constituyen con la finalidad de controlar y supervisar la labor del Gobierno y, en los que, por común acuerdo de los partidos, no suelen estar compuestos por *front-benchers*. La intermediación de los *whips* para proponer el nombramiento de los vocales de cada uno de los partidos a estas comisiones suelen limitar el riesgo de que estas comisiones se conviertan en excesivamente críticas con la labor gubernamental por parte de los Diputados del partido que apoya al Gobierno. Sin embargo, y habiendo realizado esta primera observación, no es menos cierto que los Diputados no están sometidos a la disciplina de los *whips* en el ejercicio de la función de control ejercida por estas comisiones. Los *back-benchers* poseen, por lo tanto, un cierto margen de libertad frente a la línea oficial de su partido y del Gobierno, y sus vocales no suelen votar de acuerdo con indicaciones de partido. De hecho, cuando en el pasado los Diputados votaban de conformidad con las instrucciones de los *whips*, se consideró que la misión de estas comisiones no estaba siendo cumplida, al ponerse en entredicho su autoridad y su objetividad.

Asimismo, los *back-benchers* poseen toda una serie de instrumentos, que incluyen desde preguntas y mociones, entre otras iniciativas parlamentarias, hasta el ejercicio de diversas prácticas obstruccionistas, para hacer valer sus opiniones o su descontento y presionar así al liderazgo del partido.

Whips, back y front-benchers, el partido parlamentario, son mecanismos a través de los cuales el propio sistema político trata de garantizar la independencia de los Diputados, sin perjuicio de la adscripción de éstos a una determinada disciplina, que no anula su voluntad y que incluso puede permitirle reaccionar, a través de los instrumentos previstos internamente por las normas del Parlamento y del partido, frente a las políticas del Gobierno apoyado por el propio partido, en caso de que consideren que sea errónea.

Se trata éste de un sistema que tiene realmente al Parlamento en el centro de la vida política: no sólo los líderes de los partidos son elegidos entre los Diputados, sino que los propios Diputados conservan ciertos mecanismos de rebelión frente al liderazgo del partido.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

En definitiva, es posible una vida parlamentaria sin Grupos Parlamentarios en el sentido en que los conocemos en España. El concepto de Grupo Parlamentario, en efecto, surge en el continente como respuesta a unas condiciones políticas concretas que no se dan en el Reino Unido, donde el resorte fundamental de la vida parlamentaria se encuentra en la tensión entre Gobierno y oposición.

La ausencia de Grupos Parlamentarios no impide la existencia de partidos políticos modernos, con fuerte disciplina de partido, y que condiciona la vida parlamentaria en todos sus niveles. Sin embargo, la confrontación entre Grupos Parlamentarios se ve sustituida, en el sistema británico, por dos tensiones, tanto entre partido como en el seno de los propios partidos, que conforman las dos coordenadas fundamentales sin las cuales resulta muy difícil entender la vida política y parlamentaria británica.

El sistema español sí que posee de forma muy manifiesta la confrontación entre Gobierno y oposición, que se traduce en la confrontación entre los dos Grupos Parlamentarios mayoritarios. Ahora bien, el protagonismo de los grupos, iguales en derechos y prerrogativas, introduce un elemento distorsionador en la vida política española, donde se parte, de acuerdo con el derecho parlamentario, de la igualdad entre los grupos, sólo matizada por el mayor o menor número de sus miembros, lo que a su vez permite la prioridad de unos grupos respecto de otros en la inclusión de puntos en el orden del día, o en relación con las tomas de decisión en las que se recurre al voto ponderado. Cabría preguntarse si la realidad de la confrontación entre Gobierno y oposición no debería ser reconocida expresamente por el derecho, mediante la regulación de un estatus especial para la oposición, distinto del estatus del resto de Grupos Parlamentarios.

Respecto de la segunda de las tensiones, ésta ya en el seno de los propios partidos parlamentarios, en el Reino Unido se ha sabido mantener un cierto contrapeso frente a la maquinaria de la organización del partido, que se manifiesta en la existencia de una tensión entre liderazgo y Diputados de base. Dicha tensión posee incluso sus mecanismos y sus procedimientos para manifestarse. En España, por el contrario, los Grupos Parlamentarios suelen eliminar cualquier confrontación en su seno, garantizando su total homogeneidad y la lealtad sin fisuras hacia el liderazgo. La razón última de ello hay que buscarlo sin duda en los sistemas electorales, y en el mayor o menor control de los partidos en la elaboración de las listas de candidatos. El sistema de listas cerradas de candidatos elegidos por las organizaciones de los partidos sin duda contribuye de forma notoria a desequilibrar la balanza en favor del aparato del partido. Por otra parte, el sistema de candidato único, claramente identificable, que sabe que ha de contar con cierto apoyo personal del electorado, y no sólo con el apoyo que le proporciona el partido, contribuye a garantizar una cierta independencia del candidato respecto de la organización, si bien tampoco es preciso olvidar que el poder del partido en la elección de ese candidato no desaparece, ni mucho menos.

La ausencia de tensiones en el seno de los grupos sin lugar a dudas contribuye a, comparado con la británica, una cierta pobreza de la vida política española, y una merma de la función del Parlamento. A diferencia de lo que ocurre en el Reino Unido, donde el Parlamento británico sigue siendo el verdadero centro de la vida política, en España, el Parlamento parece haberse limitado a una función de mero foro de confrontación entre el Gobierno y la oposición.

Es justamente en la utilización inteligente de estas tensiones en donde parecen encontrarse los resquicios que pueden garantizar una verdadera labor objetiva de control al Gobierno por parte del Parlamento. De lo contrario, estamos ante un Parlamento en el que una parte de la Cámara exalta acríticamente y unánimemente al Gobierno, y la otra ejerce un ataque igual de monolítico, lo que limita mucho la labor madura de control, que, si bien debe estar presidida por criterios de naturaleza política, no debe por ello prescindir de una cierta autonomía de los Diputados respecto de las consignas de sus partidos. De la excesiva simplificación de las labores del Parlamento, derivada de su división permanente en campos partidistas impermeables, sin duda sufre, en último término, la propia ciudadanía a la que el Parlamento trata de representar.

V. BIBLIOGRAFÍA

Textos básicos

HOUSE OF COMMONS, *Standing Orders of the House of Commons*, Stationery Office, Londres, 2005.

ERSKINE MAY, *Parliamentary Practice*, 22.^a ed., Lexis Nexis, Londres, 2004.

GRIFFITH y RYLE, *Parliament, Functions, Practice and Procedures*, 2.^a ed., Thomson, Londres, 2003.

Otra bibliografía

- BRAND, J., *British Parliamentary Parties*, Clarendon Press, Londres, 1992.
- BOWLER, S.; FARELL, D. M., y KATZ, R. S., *Party discipline and parliamentary government*, Ohio State University Press, Columbus, 1999.
- BUDGE, I.; CREWE, I.; MCKAY, D., y NEWTON, K., *The new British Politics*, Addison Wesley Longman, Londres, 1998.
- GARCÍA PELAYO, M., «Derecho Constitucional Comparado», en *Obras completas*, I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- LYON, A., *Constitutional History of the United Kingdom*, Cavendish Publishing, Londres, 2003.
- MATTEUCCI, N., *Organización del poder y libertad*, Trotta, Madrid, 1998.
- PIMENTEL, C. M., «L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir», *Pouvoirs*, núm. 108, 2003.
- ROGERS, R., y WALTERS, R., *How Parliament Works*, 6.^a ed., Pearson, Londres, 2006.
- VARELA SUANZES, J., *Sistema de Gobierno y partidos políticos: de Locke a Park*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2002.

