

II

CIENCIAS JURIDICAS

MANUEL FRAGA IRIBARNE

LA LEGISLACION DELEGADA
Y SU CONTROL EN LA GRAN BRETAÑA

La legislación delegada y su control en la Gran Bretaña ⁽¹⁾

por el Académico de número

EXCMO. SR. D. MANUEL FRAGA IRIBARNE

Uno de los temas más importantes del Derecho constitucional de nuestros días es el de las *delegaciones legislativas* y su control. Para quienes creemos (1) que la transformación de las funciones del Estado, que hoy aspira a la *planificación*, lo más completa posible, de la vida social, ha de desembocar necesariamente en una transformación radical de las estructuras políticas y administrativas del siglo XIX; pero sin que ello impida una nueva realización de un cierto concepto del Estado de Derecho, es este un problema típico e incluso una clave paradigmática, por lo que puede tener interés el examen de la experiencia británica, tan avanzada y tan lograda en este terreno de realizar la *seguridad social* sin necesidad de caer ineludiblemente en un *camino de servidumbre*.

El tema dispone de una amplia literatura (2) y ha sido objeto

(*) Colaboración presentada en octubre de 1975.

(1) Ver mis libros *La reforma del Congreso de los Estados Unidos*, Madrid, 1951; *La crisis del Estado*, 2.ª ed., Madrid, 1958, y *El Parlamento británico*, Madrid, 1961.

(2) Ver, principalmente: C. K. Allen, *Law in the Making*, Londres, 1951, y *Law and Orders*, 3.ª ed., Londres, 1965; James D. Barber, *The Lawmaker*, New Haven, 1965; K. Bradshaw y D. Pring, *Parliament and Congress*, Londres, 1973; R. Butt, *The Power of Parliament*, Londres, 1967; R. A. Carr, *Delegated Legislation*, 1921; J. A. Griffith, «Delegated Legislation; some recent developments», en *Modern Law Review*, y

de recientes e importantes alteraciones, que han dado lugar a nuevos estudios.

El ejemplo británico es, por otra parte, importante por dos razones principales. La primera, el hecho de que los ingleses han hecho un uso amplísimo del sistema, y ha creado una gran experiencia en torno al mismo. La segunda, porque el modo de funcionar la legislación delegada y de su control en el Reino Unido, es uno de los mejores ejemplos para comprender la enorme complejidad del sistema constitucional británico; su gran flexibilidad para adaptarse a nuevas circunstancias y problemas; y también un testimonio de cómo el sistema empieza hoy a encontrarse desbordado y agotado, ante la rapidez y profundidad de los últimos cambios.

Ante la imposibilidad de recordar aquí, como cuestiones previas, las líneas básicas de ordenamiento jurídico y del sistema político británico, limitémonos a recordar brevemente sus particularidades más originales, para un jurista continental.

En primer lugar, el Derecho británico no nació como un Derecho legislado, sino jurisprudencial. Es bien conocida la vieja metáfora de que el Derecho inglés es como una pared, el «common law», cuyos ladrillos (las sentencias que crean precedente) aumentan de modo continuo; y sobre la cual, ocasionalmente, se ponen determinados anuncios (las leyes aprobadas por el Parlamento, o «Statutes»). Pero hoy toda la valla está cubierta, y a veces por varias capas de estos anuncios (3). La legislación, por otra parte, puede cambiarlo todo; pero se inscribe en el continuo del «com-

«The Constitutional significance of Delegated Legislation in England», en *Michigan Law Review*, 48 (1950); Bruce Headey, *British Cabinet Ministers. The roles of politicians in executive office*, Londres, 1974; Lord Hewart, *The New Despotism*, 2.ª ed., 1945; J. E. Kersell, *Parliamentary supervision of Delegated Legislation*, 1960; Hugh Molson, *Delegated Legislation* (Hansard Society Pamphlet, núm. 6); H. Morrison, *Government and Parliament*, Londres, 1959; H. Parris, *Constitutional Bureaucracy*, Londres, 1969; *Report from the Joint Committee on Delegated Legislation*, H.L. 184 y H.C. 475, Londres, 1973; A. Rubinstein, *Jurisdiction and Illegality*, 1965; S. A. Smith, «Delegated Legislation in England», en *The Western Political Quarterly*, 1949, y *Judicial Review of Administrative Action*, 2.ª ed., 1968; Schwarz-Wade, *Legal Control of Government*, 1972; S. A. Walkland, *The Legislative Process in Great Britain*, Londres, 1968; H. V. Wiseman (y otros), *Parliament and the Executive*, Londres, 1966.

(3) Cf. Christopher Hughes, *The British Statute Book*, 1957.

mon law»; normalmente no codifica, sino que define (en su título y disposiciones previas) muy bien su objeto y alcance.

En segundo lugar, en el Reino Unido no hay, ni ha habido nunca, *separación de poderes* constitucionales. No la hubo históricamente, sino una «Constitución mixta», que hasta la revolución industrial se basó en la posesión de la tierra, es decir, en el poder económico y militar de los grandes terratenientes; y que, de algún modo, se ha continuado hasta hoy en un cierto «pluralismo estructural» (4). Dicho esto, todos los autores importantes niegan lo que W. A. Robson llama «la legendaria separación de poder» (5); no hay *monopolio* del poder por una sola persona o institución (6), pero hay dos principios unificadores de toda la acción del Estado. Uno es la Corona, en la que confluyen todas las funciones públicas («La Reina en Parlamento», «la Reina en Consejo», los «Tribunales de la Reina», etc.) y en la que subsisten amplios poderes de prerrogativa soberana (a usar *convencionalmente* por los correspondientes órganos). Otro es el partido político, que, una vez lograda la mayoría suficiente en el Parlamento, orienta y unifica la acción estatal.

La legislación, por lo tanto, función clave del Estado, en cuanto es la «producción de normas con destino a personas o situaciones que se determinan, sin nombrarlas ni especificarlas», y que afecta, por lo tanto, «a los derechos individuales en abstracto» (7), es una función esencial del Gobierno, que por su importancia está sometida a controles específicos (en Inglaterra, la aprobación por las dos Cámaras del Parlamento, y la interpretación por los Tribunales), pero con creciente poder del Gobierno para que estos

(4) Cf. Graeme C. Moodie, *The Government of Great Britain*, 3.^a ed., 1971, pág. 221.

(5) *Justice and Administrative Law*, 3.^a ed., 1951.

(6) Cf. Sir Carleton Kemp Allen, *Law and Orders*, 3.^a ed., Londres, 1965.

(7) Mientras que la sentencia «se dirige a ellos directamente, y en su capacidad personal». Cf. S. A. Walkland, *The Legislative Process in Great Britain*, 1968; y K. G. Davis, *Administrative Law*, St. Paul, 1951.

(8) Ver Patrick Rivers, *Politics by Pressure*, Londres, 1974. J. A. Griffith dice que «la legislación es una función que corresponde en parte a los Gobiernos... y en parte a los grupos económicos jurados...»; concluyendo, humorísticamente, que «los juristas son simples criados, reclutados (con más o menos fortuna) para poner algo de precisión». Cf. A. H. Hanson y B. Crick, *The Commons in Transition*, Londres, 1973, cap. 1, «Legislation», pág. 11.

controles sean mínimos. El Gobierno británico, que ha de dar vida y defensa a una comunidad superpoblada y con alto nivel de vida, ha ido legislando cada vez más, y recabando mayor iniciativa y rapidez en el despacho de unas normas, sin las cuales no podría gobernar. Además de la iniciativa (hoy, el 99 por 100 de las leyes son de iniciativa gubernamental), el Gobierno dispone de la capacidad técnica, del control del proceso legislativo, y, a través de la disciplina de partido, de su propia mayoría (8). Sus verdaderas discusiones son previas, con los grupos económicos de la City y con los sindicatos.

El resultado es que, como dice J. H. Robertson, «durante los últimos cincuenta o setenta años, el Parlamento y la Judicatura han perdido mucho de su capacidad tradicional para garantizar que el pueblo de este país disfrute de un sistema jurídico inteligente, equitativo y eficiente» (9).

El Ministro laborista Crossman llega a afirmar que hoy la Cámara de los Comunes está en la misma situación que la Cámara de los Loes hace un siglo, o sea, en camino de convertirse en una «parte imponente» del Gobierno; si bien conserva aún la función de ser el lugar básico de reclutamiento del Gobierno (10); y «el control parlamentario del ejecutivo ha ido decreciendo claramente, sin haber sido reemplazado por otros métodos de control democrático» (11).

Finalmente, en el Reino Unido, este Gobierno, cada vez más poderoso, carece, como tal, de *poder reglamentario*, en el sentido

(9) *Reform of British Central Government*, 1971, pág. 173.

(10) Como dice Duverger: «Ejecutivo y legislatura, Gobierno y Parlamento, son fachadas constitucionales: en realidad, el partido es únicamente el que ejerce el poder».

(11) R. H. S. *Introducción a la obra clásica de Walter Bagehot «The English Constitution»* (1867), Londres, 1973, pág. 46.

A juicio de Crossman, el «Gobierno parlamentario», sustituido a mediados del siglo pasado por el «Gobierno de Gabinete», es, en la actualidad, un Gobierno de Primer Ministro, en el cual la diarquía se da no entre poderes constitucionales, sino entre *partidos políticos* y *burocracias*. Entiendo que el Gobierno de Gabinete sólo podía funcionar dentro de un Estado pequeño, con poca intervención en la vida económico-social y con pocos asuntos. Hoy es el Primer Ministro, respaldado por Whitehall y asistido por el eficiente Secretariado del Gabinete, el que *dirige* a éste. Cf. Crossman, en la introducción citada, *The passing of Cabinet Government*, págs. 48 sigs. En el mismo sentido, J. P. Mackintosh, *The British Cabinet*, 1962.

conocido en el Derecho administrativo continental. Por lo mismo, el Gobierno necesita, no sólo promover abundante y detallada legislación, sino disponer de crecientes delegaciones legislativas. En principio, la delegación es necesaria siempre, salvo la excepcional prerrogativa de la Corona para territorios conquistados o cedidos, en base a lo cual se hizo casi todo el Derecho colonial británico, verdadero monumento de eficiencia y flexibilidad, pero hoy en trance de legislación (12).

El resultado es, como apuntábamos, un desarrollo extraordinario de la legislación delegada; y una especial preocupación de los constitucionalistas británicos, de que si tales delegaciones no se *miden y controlan* (13) se pueda producir un definitivo derrumbamiento de las viejas barreras contra el despotismo y la arbitrariedad.

1. EL DESARROLLO DE LA LEGISLACION DELEGADA EN EL REINO UNIDO

La progresiva incapacidad de los Parlamentos para hacer frente a la función legislativa no es un fenómeno exclusivo de Inglaterra, sino común a todos los países contemporáneos, incluso aquellos que han cuidado más la separación de los poderes en su Constitución (14), y que se presentan con caracteres de inevitable, como lo revela en otros la ineficacia de su prohibición (15).

(12) Cf. O. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, 5.^a ed., 1973; capítulo 28, «Delegated Legislation», págs. 483 sigs.

(13) Cf. Allen, obra citada, págs. 22 y 23.

(14) Ver mi libro citado, *La reforma del Congreso de Estados Unidos*, sobre todo en las págs. 108 sigs. y 358 sigs., y la bibliografía que se cita en la nota 81 (págs. 109-110).

(15) Tal es el caso de Francia, donde las Constituyentes francesas de 1945-46, que deseaban proscribir la figura del «Decreto-ley» (tan discutida bajo la III República, donde tanto se prodigó, sobre todo en los años 1920 y siguientes, y 1934 y posteriores), hicieron ya ellas mismas uso del sistema (v. gr., en las leyes de 12 de diciembre de 1945 y 8 de febrero de 1946). Ver sobre esto G. Morange, «La loi du 8 février 1946 et la procédure des décrets-lois», en *Revue du Droit Public*, 1946, pág. 139, y René Chapus, «La loi d'habilitation du 12 juillet 1953 et la question des décrets-lois», en la misma revista, 1953, págs. 954 sigs.

En Francia, la indudable «impotencia del Parlamento para cumplir de manera satisfactoria su función legislativa» se explica porque el país «ha entrado a partir de 1920 en una era de inestabilidad o, lo que

En Inglaterra, los antecedentes del sistema de legislación delegada son muy remotos, pero con un alcance muy distinto al que se va a plantear en nuestros tiempo.

En la Edad Media encontramos una gran imprecisión sobre la fuente de la legislación y la forma de producirse, pero ya en 1337 hay una ley que prohíbe la exportación de lana «hasta que el Rey y su Consejo provean otra cosa».

Al surgir con los Tudor la «Nueva Monarquía» (16), al mismo tiempo que el Estado moderno se consolida en Francia con Luis XI y en España con los Reyes Católicos, el ejecutivo, es decir, el «King in Council», se refuerza, a expensas de la vieja representación estamental, el «King in Parliament». El Rey y sus Ministros asumen el liderazgo parlamentario de un modo muy parecido al actual, sobre todo a partir de la Reforma, en la cual Inglaterra es regida por una Monarquía fuerte con un partido único, el protestante. Pero lo característico de la evolución inglesa (a diferencia de las Monarquías constitucionales continentales) es que el principio representativo se respeta, porque a la Corona, enfrentada con el Papa y con las potencias católicas, le interesa (bajo Enrique VIII e Isabel) presentar una fuerza nacional; equilibrio que los Estuardo no supieron conservar en el siglo XVII. Así, Enrique VIII obtiene, en 1539, una amplia delegación del Parlamento, en el «Statute of Proclamations», que le autorizó a legislar en Consejo prácticamente como quisiera; de modo tan amplio, que se aprovechó de la muerte del Rey para derogar aquella disposición, cuyo nombre ha quedado como «cláusula de Enrique VIII» para designar las indeseables delegaciones ilimitadas del poder legislativo.

es lo mismo, de constante evolución económica y social» (también en este punto el fenómeno es general), de suerte que la cláusula «rebus sic stantibus» entra en juego en todo momento.

Chapuc (loc. cit.) concluye: «La era de las leyes de larga duración se ha terminado, y la obra legislativa, obra en adelante de circunstancias, debe constantemente ser puesta de nuevo en máquina» (página 957).

Por lo que se refiere a la V República, ha tomado decididamente el camino de la delegación legislativa. Ver Maurice Duverger, *La Cinquième République*, París, 1959.

(16) Ver D. M. Loades, *Politics and the Nation 1450-1660*, Londres, 1974; B. Wilkinson, *Constitutional History of England in the XVth Century*, Londres, 1964; G. R. Elton, *England under the Tudors*, Londres, 1955.

En el mismo reinado, el «Statute of Sewers» (17) creó también una Comisión con amplios poderes legislativos delegados, cuya competencia se conservó, sustancialmente, hasta 1930.

Desde el comienzo de los tiempos modernos vemos, pues, aparecer los tipos básicos de delegación legislativa. En los siglos XVII se usaron normalmente para resolver *situaciones excepcionales* o de *emergencia*, y también para delegar *poderes de ordenanza* a las *autoridades locales*. Al producirse en el siglo XVII la guerra civil, y la desconfianza del Parlamento hacia el Rey y sus Ministros (18), se concedieron muchas menos; y a lo largo del siglo XVIII, por lo mismo, se tiende a hacer leyes largas y sobrecargadas de detalle. Ello fue posible, naturalmente, porque aquellos años, dinámicos en la política exterior, corresponden, en lo interior, a una época socialmente estabilizada, e incluso estancada.

Por el contrario, el siglo XIX, a impulsos de la primera revolución industrial que el mundo había conocido, fue un período de *cambios rápidos* y de *reformas profundas*, que hubieron de reflejarse en una legislación mucho más numerosa e importante, promovida por unos Departamentos reforzados, que disponían del nuevo y eficiente «Civil Service», y discutida en una Cámara de los Comunes reforzada por la reforma (19) en cuerpo y, sobre todo, en espíritu.

En esta nueva situación, y ante un cambio social cada vez más rápido, y unas exigencias políticas y administrativas cada vez más apuradas, la delegación legislativa se hizo inevitable, y el Parlamento empezó a devolver, por ley, a la Corona los poderes discrecionales que antes le había quitado.

La legislación delegada empezó a ser cada vez más extensa y frecuente (20). Ya en 1860, de 154 leyes aprobadas aquel año por el Parlamento, 33 contienen delegaciones legislativas.

A partir de 1890 comienzan a publicarse anualmente las «Statutory Rules and Orders», como entonces se designó genéricamente a los textos con valor de ley, en virtud de previa delegación. De 1894 a 1906, el promedio anual es de unas 1.000; de 1901 a 1914, de 1.349; de 1914 a 1918 (la primera Guerra Mundial), de

(17) Ley sobre saneamientos (alcantarillas).

(18) Ver Conrad Rusell, *The Crisis of Parliaments, 1509-1660*, Londres, 1971.

(19) Ver Michael Brock, *The Great Reform Act*, Londres, 1973.

(20) Cf. Allen, *Law and Orders*, cit., págs. 31 sigs.

1.459; de 1919 a 1921, de 2.275; después vuelve a situarse en un promedio de 1.500, hasta 1939.

En el siglo XIX los constitucionalistas no demostraron una especial *preocupación* por este uso creciente de la delegación legislativa, sino más bien una positiva *aprobación* del sistema, al que Maitlan consideraba, en 1887, un progreso natural. Incluso Dicey, a comienzo ya de este siglo, lo consideraba perfectamente compatible con sus ideas sobre la «rule of law» y su repugnancia por el Derecho administrativo (21).

Probablemente no previeron ni el *alcance* ni el *volumen* de la producción de normas al que se iba a llegar por este camino (22). A primeros de siglo, todavía el Parlamento sólo estaba reunido algunos meses al año (23), y la organización de la sociedad correspondía al modelo liberal. Pero a partir del «Presupuesto del Pueblo» (24), con el crecimiento de la legislación social; de la primera Guerra Mundial, con su movilización general, llevada a cabo de modo implacable por Lloyd George; de la gran crisis económica de los años 30, que producirá la teoría keynesiana, y de la segunda Guerra Mundial, seguida del Gobierno laborista de Attlee, en 1945, la situación es totalmente diferente.

La primera Guerra Mundial produjo inmediatamente la Ley para la Defensa del Reino, de 1914, dando poderes al Gobierno para «asegurar la seguridad pública y la defensa del Reino», de modo prácticamente omnímodo. La guerra terminó, dejando atrás un país diferente (25). Los métodos de gobierno fueron, en parte, irreversibles; y los poderes extraordinarios del Gobierno se hicieron permanentes, por la Ley de Poderes de Emergencia, de 1920.

Siguió creciendo la Administración pública, con una tendencia normal, a medida que aumentaba la intervención económica y los servicios sociales, a una *discrecionalidad*, a menudo lindante en la arbitrariedad. La crisis de 1931, primero, y la segunda Guerra Mundial después, liquidaron definitivamente el sistema liberal, a la vez que la Administración central inglesa evolucionaba rápi-

(21) Cf. Allen, obra cit., págs. 33 sigs.

(22) Cf. Allen, págs. 35 sigs. Es interesante que los jueces, en cambio, mostraron una mayor capacidad de previsión (págs. 37 sigs.).

(23) Muchos parlamentarios de Escocia y del norte de Inglaterra tomaban un piso amueblado en Londres solamente de febrero a julio.

(24) Cf. Roy Jenkins, *Asquith*, Londres, 3.^a ed., 1969.

(25) Ver A. J. P. Taylor, *English History 1914-1945*, Oxford, 1965.

damente, desde una serie de Departamentos no siempre bien condicionados, a un sistema perfectamente centralizado y autocontrolado (26). La guerra, esta vez *total* en el más absoluto sentido, fue preparada (27) y explotada (28) a fondo en el terreno de las delegaciones legislativas; al final de la guerra *todo* estaba intervenido y controlado, y muchas de estas disposiciones fueron prorrogadas en la difícil postguerra.

Por otra parte, completando el ciclo del «Estado de Bienestar», a partir del Informe Beveridge y el Libro Blanco sobre Empleo (ambos publicados antes de que terminase la guerra), el Estado asumió la mayoría de lo que antes eran preocupaciones del individuo y de la familia, a la vez que hacía responsable de la conjuntura económica.

El resultado ha sido una sociedad «adicta a la legislación», en la que el Derecho administrativo ha adquirido un volumen astronómico, y dentro de él se ha desarrollado enormemente el número y extensión de los textos producidos en virtud de delegación legislativa. Así, en 1937, las leyes aprobadas en el año por el Parlamento ocupaban 1.000 páginas de colección legislativa oficial, y los instrumentos legislativos delegados, 2.400 páginas. En 1947, las leyes alcanzaban el doble de extensión (2.000 páginas), en dos volúmenes; los instrumentos legislativos pasaron a tres gruesos volúmenes (29). En 1948, en pleno Gobierno laborista, se producían estos textos delegados, a un promedio de 55 por semana, y había no menos de 300 personas con facultad para firmarlos.

Este fantástico crecimiento ha continuado. En 1973 se dictaron 64 leyes y 2.229 instrumentos legislativos, lo que representó un total de 2.000 páginas para las leyes (con notas) y nada menos

(26) Ver J. H. Robertson, *Reform of British Central Government*, Londres, 1971; Wilson-Chester, *The Organization of British Central Government, 1914-1916*, 1968.

(27) «El país podría estar poco preparado para la guerra de 1939, pero al menos uno de los grupos de la comunidad estaba armado y alerta. Los juristas habían construido defensas para el Reino, con gran decisión» (Allen, obra cit., pág. 51); 47 nuevas leyes se dictaron antes del 1 de octubre de 1939, con un total de 550 páginas impresas, plagadas de delegaciones legislativas.

(28) Las dos leyes sobre poderes de emergencia, en materia de defensa (1939 y 1940), dieron base a numerosas reglamentaciones o «Defence (General) Regulations».

(29) Con un total de 2.917 textos, de ellos 1.365 de carácter general; frente a 1.706 en 1942, y 1.661 en 1938.

que 7.000 páginas para los textos delegados (sin notas) (30). La inflación legislativa es como la monetaria: forma un proceso auto-inducido, que aumenta en progresión rápida.

En la década de los años 20, empezaron los juristas a tomar conciencia de la seriedad de estas tendencias para la seguridad jurídica. Ya Cecil Carr publicó su trabajo sobre «Delegated Legislation», en 1921, y Mackenzie su libro *Justice and Administrative Law*, en 1928; y el año siguiente, Lord Hewart lanzó su resonante clarinazo, *El nuevo despotismo* (31). Este ilustre magistrado llamó la atención sobre la importancia de ambos problemas a la vez, al ver surgir por todas partes delegaciones legislativas y «administrative adjudications», es decir, la adopción de sentencias por órganos no judiciales, e incluso la imposición de «penas administrativas». Dos años más tarde, S. A. Allen publicará su *Bureaucracy triumphant*.

El revuelo producido dio lugar al establecimiento, por el Lord Chancellor, del «Committee on Ministers powers», más conocido como «Donoughmore Committee», por el nombre de su Presidente, que emitió el dictamen en 1932 (32). Ahora bien, «su conclusión fue que la práctica de la legislación delegada es inevitable y, sujeta a garantías adecuadas, conveniente (33), si bien realizó una serie de propuestas de salvaguardia, que producirá efectos más tarde.

En efecto, la delegación legislativa (ampliamente aplicada antes de la actual invasión del Derecho Administrativo, y cuyo amplio uso en las «Defence of the Realm regulations» de la primera Guerra Mundial, hasta el punto de que no sólo fueron cri-

(30) A este fantástico acrecimiento del Derecho vigente se suman las ordenanzas municipales, las sentencias de los Tribunales, etc.

Conviene recordar que el Parlamento británico hace tres clases de leyes: leyes públicas («public general acts»), leyes privadas («private acts») y leyes mixtas («hybrid acts»); pero que en la actualidad muchas «leyes privadas» (en concreto, la mayoría de las relativas a la Administración local) ahora se hacen en virtud de una «delegación general», con arreglo a la cual se emiten «órdenes provisionales», que luego en paquetes se confirman por medio de una ley de Confirmación.

(31) *The New Despotism*, 2.^a ed., 1945.

(32) Ver el *Report* del «Committee on Ministers Powers», en el documento oficial Cmd. 4.060, 1932.

(33) May-Campion-Coks, *Treatise on the law: privileges, proceedings and usage of Parliament*, 15 ed., 1950, pág. 822. Cfr. págs. 821 sigs. *passim*.

ticadas muchas de éstas en sí mismas, sino que se cuestionó el principio mismo de la delegación (34), aparecía ya como una necesidad de nuestro tiempo. Pero el Comité, con excelente criterio, consideró que podía y debía ser limitada y propuso de hecho ciertas salvaguardias que han resultado ser razonables y practicables. En efecto, el Comité sobre poderes de los Ministros (35), propuso: a) Que la ley de delegación precise en términos claros los límites del «law-making power» que se delega; b) que no se use la palabra «Henry VIII clause», salvo en circunstancias excepcionales, y en todo caso con una explicación en su memorándum anexo; c) que no se excluya la revisión judicial del debido ejercicio de la potestad legislativa delegada (para que no proceda «ultra vires») más que en casos excepcionales, y siempre con una explicación oficial, entendiéndose el Comité que aun entonces debería establecerse un período previo de tres a seis meses en los que se pudiera reclamar; d) que se extendiera la práctica de unir a la «regulation» una nota explicando los cambios que introduce en el «status quo», y también la de consultar previamente a los principales grupos afectados por la medida; e) finalmente, el Comité propuso la creación de Comités permanentes en ambas Cámaras, para el control de la legislación delegada.

Esto último no se hizo hasta 1944, pero hubo siempre un grupo de «backbenchers» que mantuvo abierta esta cuestión en el Parlamento. En 1943, Herbert Morrison, siendo Ministro del Interior (Home Secretary) en el Gabinete de coalición que Churchill presidió durante la segunda Guerra Mundial, inició la práctica (en vista de la gran complejidad técnica de varias «Defence Regulations») de poner notas aclaratorias a las mismas («memoranda as foot notes» (36).

En 1944, Hugh Molson presentó una propuesta para que se

(34) Ver Robson, «Administrative Law in England, 1919-1948», en *British Government since, 1918*, cap. IV, págs. 85 sigs.

(35) Este Comité fue presidido por Lord Donoughmore y de él formó parte el profesor Laski.

(36) La práctica se ha ido desarrollando después lo mismo en cuanto al tipo de los S. I. a los que se aplica, que por lo que se refiere a su extensión.

Tales notas no constituyen una *interpretación*, función que incumbe a los Tribunales y no a los Ministros, sino una *aclaración* para el lector. Pero en todo caso suponen una precisión que lleva implícita mayor seguridad.

constituyera un Comité parlamentario para el control de esta legislación.

Morrison, en nombre del Gobierno, recibió bien lo que él mismo consideraba «una petición razonable» («a fair request»). De todos modos, el Gobierno entendió que debería ser un pequeño cuerpo, «de alto espíritu judicial», y no una asamblea deliberante, optando por la fórmula de un Comité restringido, ante el cual no habrían de comparecer los Ministros, ni procedería a llamar la «atención de la Cámara» sin estudiar primero un memorándum que el departamento interesado preparase sobre el caso, y oír, en su caso, a un funcionario de éste; y sin que, por otra parte, se pudiese llegar a reclamar los expedientes ni a desvelar los pareceres emitidos en los mismos por los «Civil Servants» del departamento.

Sobre estas bases se creó, en junio de 1944, un «Select Committee» con facultad de reunirse incluso en cualquier período de «adjournment» de la Cámara, el cual empezó a trabajar muy rápidamente, publicando de vez en cuando: *a*) informes de haber examinado diversos S. L., sin haber podido encontrar en ellos defectos dignos de mención; *b*) o bien, por el contrario, llamando la atención de la Cámara sobre anomalías cometidas; *c*) para publicidad imprime los *Memoranda* que se le someten, y *d*) de tarde en tarde emite *Special Reports* sobre el estado general de la cuestión.

La resolución de los Comunes que creó este Comité en 1944 le señaló, en efecto, como misión: el considerar toda «Statutory Rule u Order», incluso toda «Provisional Rule», presentada a la Cámara y que pueda dar lugar a cualquier tipo de actuación por parte de ésta, con especial atención a estos puntos:

A) S. I. que supongan gastos públicos.

B) S. I. que excluyan el control judicial de los mismos.

D) S. I. en los que aparezca un «uso indesperado» (37) de la delegación concedida.

(37) Se considera que la fórmula «some unusual or unexpected use of the powers conferred by Statute» («cierto uso desusado o indesperado de los poderes concedidos por una ley») es «a most original and brilliant piece of draftmanship» («un ejemplo de redacción de un texto particularmente original y brillante»). Es éste, en efecto, el

D) S. I. cuya publicación o presentación a la Cámara haya sido objeto de *retraso injustificado*.

E) S. I. que por cualquier razón den lugar a algún esclarecimiento en cuanto a su forma, finalidad, etc.

En términos generales se estima que este «Scrutinising Committee», como suele llamársele, ha realizado una buena labor. No ha entrado, como algunos temían, en la función propia del Ministro, criticando si éste ha estado o no «acertado» («wise») en el uso de la delegación, limitándose a comprobar si la ha «excedido»; ha llamado la atención de la Cámara en varios casos importantes, ha hecho un uso acertado de la asistencia técnica del «Counsel to the Speaker» y de los medios que se le conceden de pedir *memoranda* a los departamentos y de oír a los «testigos oficiales» (official witness) que éstos envían; ha exigido diligencia en el «laying» o presentación de los textos a la Cámara. Finalmente ha promovido la publicación de varias leyes regulando esta compleja materia. Su primer «Special Report» dio lugar a la fundamental «Statutory Instrumental Act», de 1946, precedida por la «Statutory Orders (Special Procedure) Act», de 1954, y seguida por la «Statutory Instruments (Confirmatory Powers) Act», de 1947, y por la «Laying of documents before Parliament (Interpretation) Act», de 1948.

2. CONCEPTO, FUNDAMENTO Y CLASES DE LA LEGISLACION DELEGADA INGLESA

El término *legislación delegada* se usa en un doble sentido, que no es equívoco, pero interesa precisar para designar:

a) El ejercicio del poder legislativo por una autoridad distinta del Parlamento (38), en virtud de delegación hecha por éste en una «enabling act» o *ley de delegación*.

principio clave en materia de legislación delegada: el Parlamento establece una «política» («policy») y el Ministro la desarrolla y ejecuta. Por eso lo importante es la conformidad.

(38) La Corona (es decir, el Gobierno), un Departamento Ministerial, una Corporación local o cualquier otra autoridad administrativa, como el «Railway Executive». Puede tratarse también de Cuerpos profesionales, como el Consejo de la Sociedad de Juristas (Council of the

b) Las normas mismas resultantes del ejercicio de la legislación legislativa.

La mayoría de los autores ingleses entienden que el fundamento de la legislación delegada es una simple consecuencia del doble principio de la soberanía (teóricamente ilimitado) del Parlamento, que incluye, por tanto, el poder de delegar y de la no aplicación en la Constitución inglesa de la doctrina de la división de poderes, de suerte que no hay ningún inconveniente constitucional para la delegación legislativa.

Por el contrario, desde un punto de vista técnico, se aprecian una serie de ventajas en este tipo de legislación: reduce la carga que pesa sobre la máquina legislativa ordinaria al reducir el número y las dimensiones de los proyectos de ley; permite al Parlamento concentrarse en cuestiones de política y de principio (lo que ya hizo notar Lord Tling en 1877); permite una mayor flexibilidad (lo mismo local que temporal: tema favorito de Platón en *Las Leyes*) (39); hace frente al hecho inevitable de que el Parlamento no está reunido, aparte de que es un buen complemento en todo caso para muchas de sus medidas; es particularmente adecuado para hacer frente a las situaciones de emergencia (40);

Law Society), de acuerdo con la «Solicitors Act», de 1932, o de instituciones tradicionales como las universidades.

Ahora bien, los sujetos principales de la delegación son: a) los Departamentos del Gobierno; b) ciertas autoridades independientes, como los Consejos de Salarios (Wage Councils), las Comisiones de mercado agrícolas (Agricultural marketing Boards), etc. Ver Wade y Phillips, op. cit., VII parte, cap. 6, págs. 325 sigs.

(39) El Comité sobre Poderes de los Ministros declaró: «Muchas de las leyes afectan tan íntimamente a la vida de las gentes, que es esencial su elasticidad».

Los críticos, como Hayek, ven aquí, sin embargo, un peligro: «el otorgamiento de un poder arbitrario; poder no limitado por principios fijos y que, según la opinión del Parlamento, no puede limitarse por reglas definidas e inequívocas» (*Camino de servidumbre*, pág. 68, nota).

Pero es indudable que materias tan complejas como los seguros sociales, la educación nacional, etc., exigen esta elasticidad. Una ley como la «National Health Insurance Act», de 1911, sin los dos años siguientes, literalmente repletos de regulaciones delegadas, hubiese quedado en letra muerta.

(40) Tal es el campo favorito de estas medidas, sean en circunstancias de excepción militar («Defence of the Realm Acts», de 1914 y 1915, y «Emergency Powers-Defence Act», de 1939), o económica («Economy Act», de 1931), o social («Emergency Powers Act», de 1920,

permite remitir los aspectos técnicos a los expertos (41), y, en definitiva, es el único medio de hacer frente a las consecuencias del intervencionismo estatal.

Se puede llegar a afirmar que si el Parlamento ha de cumplir de verdad sus dos funciones básicas, es decir, el control del Gobierno y de Administración y la legislación, ha de evitar perderse en los «detalles», concentrándose en las «cuestiones de principio».

Hay, desde luego, una serie de aspectos técnicos nada apropiados para la discusión parlamentaria; la delegación permite a la Administración consultar el texto, en borrador, con expertos y con las mismas partes interesadas.

Hay temas, por otra parte, como el urbanismo, en que se está inventando constantemente, y son necesarios los cambios flexibles (42).

Pero aquí empieza la dificultad por el gran inconveniente de distinguir entre los «detalles» y el «principio». Para los defensores de la legislación delegada, este peligro no invalida las ventajas antes enumeradas, y lo que requiere es un control adecuado. El Parlamento debe ver que no se «abusa» de los poderes delegados, y los Tribunales, fiscalizar que éstos no se «excedan».

Por el contrario, no faltan autores que creen que la legislación delegada diluye la responsabilidad política; que es un típico «elemento de dictadura»; que así se desvió la República de Weimar hacia el III Reich y Francia hacia el régimen de Vichy; que en este «camino de servidumbre de la planificación es inevitable la tentación de los burócratas a exagerar su intervención, hasta hacer vivir a todos los ciudadanos pendientes de sus «grandmotherly rules» (43).

Por lo demás, Hayec, en su clásico libro, afirma que precisamente éste es el camino inevitable de la planificación total: el abandono progresivo de la legislación ordinaria en favor de la

cuya aplicación fue decisiva en la huelga general de 1926). La razón básica es que en casos de auténtica urgencia no da tiempo a dictar leyes; los poderes han de estar concedidos de antemano, y ser desarrollados de acuerdo con la emergencia.

(41) Caso típico, la «Therapeutic Substances Act», de 1925.

(42) Ver Bradshaw-Pring, *Parliament and Congress*, pág. 382 sigs.

(43) «Reglas de la abuelita», entrando en los más pequeños detalles, etc.

reglamentación administrativa, hasta desembocar en el Estado totalitario y dictatorial (44).

A decir verdad, la experiencia de los últimos años, incluso los críticos del Gobierno laborista, de 1945 a 1950, no parece confirmar el punto de vista de estas críticas extremas. A pesar del crecimiento contemporáneo del Derecho administrativo y de la legislación delegada, subsiste en Inglaterra el principio de la «rule of law», sigue robusto el poder legislativo, incluso en lo relativo a las «leyes privadas», y en muchos aspectos los juristas continentales se encuentran todavía con notables ventajas en la situación de sus colegas insulares. No es menos cierto que, como dice

(44) F. A. Hayek, *Camino de servidumbre* (trad. Vergara), Madrid, 1946. Debe observarse que Hayek se opone a las versiones avanzadas que del problema dan los teóricos laboristas, como los esposos Webb y como Laski, los cuales, en su crítica al Parlamento por su incapacidad para planificar, deseaban no sólo reducirlo a los principios generales y al control del Gobierno, sino que llegaron (como Laski, en *Democracy in crisis*) a afirmar que un Gobierno no socialista solicitaría amplios poderes y con ellos legislaría por orden, suspendiendo «las clásicas fórmulas de la oposición normal», hasta el punto de que «la continuación del Gobierno no parlamentario dependería de que recibiese del Partido Conservador garantía de no destrozar por derogación su labor transformadora en el caso de una derrota ante las urnas».

Hayek afirma (cfr. págs. 66 sigs.) que el Parlamento es incapaz para la planificación, porque en ella se le pide algo contradictorio: un acuerdo donde el acuerdo es imposible. Por eso, y no por motivos técnicos, es por lo que se impone la delegación.

Frente a Mannheim, que cree posible «el control del control», Hayek entiende que el Parlamento puede fiscalizar cuando él mismo establece un acuerdo general y sólo delega al Gobierno la ejecución de su detalle; pero si se le presenta un plan para aceptarlo o rechazarlo en bloque, y sin someterle todas las implicaciones posibles, la discusión sólo sirve de válvula de escape y como «eficaz medio de difusión de las respuestas oficiales o las reclamaciones». En una palabra, con la planificación es incompatible el «rule of law» (cap. VI, págs. 75 sigs.). A diferencia de la reglamentación propiamente dicha (v. gr., decidir si se circula por la derecha o por la izquierda), la planificación va a imponer a grupos determinados acciones positivas y prensibles; como la discusión parlamentaria revelaría el desacuerdo de los grupos tratados de modo diferencial, se delega la mayor cantidad posible de reglamentación. Así, la planificación derriba al Parlamento, y con él, la libertad política, la cívica y la cultural. Ver mi trabajo «Planificación y orden jurídico-político», en *Revista de Estudios Políticos*, número 80, 1955.

Wade, el Parlamento está al tope en su función de control; que, por lo mismo, deberá readaptarse el mismo principio de la responsabilidad ministerial, y que en los detalles se estima que el control debería pasar a los Tribunales, incluso los administrativos.

En todo caso, la legislación delegada es un hecho, y un hecho importante, en el Derecho inglés contemporáneo. Como era de esperar, no es un hecho fácil de definir; se hace preciso describir y ordenar previamente sus varias maneras de aparecer.

Hasta la «Statutory Instruments Act», de 1946 (que entró en vigor en 1948), regía la «Rules Publication Act», de 1893, que fue un primer intento de ordenación y sistematización en este terreno (45). Bajo el concepto general de «Statutory Rules and Orders», o más simplemente «Rules and Orders», se comprendían en el sistema de 1893 una serie de documentos de nombre y forma muy variados, a saber, «Orders-in-Council, Regulations, Warrants» y cualesquiera otros instrumentos que: *a*) procedieran de una «rule making authority» o autoridad con facultad de dictarlas (46); *b*) que tuviesen «carácter legislativo y no ejecutivo». Estas disposiciones se venían publicando en series anuales bajo la dirección de una persona de gran competencia (de 1890 a 1922, Pulling; de 1922 a 1942, Carr; desde 1942, Carey); diferenciándose de la «Public General Acts», que son los «Statutes» del Parlamento. Las «Rules and Orders» hasta 1946, y desde entonces los «Statutory Instruments» superan en volumen a éstas, como dijimos (algún año ha sido el doble o el triple), toda vez que, como observa Lord Campion, prácticamente la mitad de las leyes actuales contienen delegaciones.

La ley de 1946 unificó la nomenclatura agrupando a toda esta «subordinate legislation» bajo el nombre de «Statutory Instruments» o «instrumentos normativos» (Secc. 1), ampliando el concepto para comprender también los de carácter confirmatorio (47).

(45) Hasta 1890 no había medio seguro de saber qué textos promulgados en virtud de delegación legislativa estaban vigentes. En el citado año, Mr. Alexander Rulling inició su edición, con carácter privado. En 1893, la ley citada, aunque muy incompleta, estableció un sistema de publicación, con el que, mejor o peor, se funcionó hasta 1948 (año de la entrada en vigor de la «Statutory Instruments Act», de 1946).

(46) Distinta, naturalmente, del Poder legislativo ordinario, es decir, el Rey en Parlamento.

(47) Habla de *power to make, confirm or approve* (poder para hacer, confirmar o aprobar). Sobre esto se dictó posteriormente una «Statu-

Estableció, además, un procedimiento uniforme de numeración, impresión, publicación y modo de citar (Sección 2) (48). Estableció rigurosamente el principio de su publicación declarando causa de justificación en cualquier proceso por contravención de un S. I., su no publicación por el «Stationery Office» antes de dicha contravención, salvo que se demuestre que se han empleado otros medios razonables de notificación (Secc. 3) (49). Precisó que en todos los casos en que se requiera la presentación de un S. I. ante el Parlamento, esto debe hacerse antes de su entrada en vigor (Secc. 4). Finalmente unificó los plazos (que antes variaban de veinte a cuarenta días, contados de modo diverso y susceptibles de diferentes prórrogas) en los casos en que cabe un procedimiento de anulación en un período uniforme de cuarenta días (Secc. 5).

Los «Statutory Instruments», en el sentido de la ley de 1946, se clasifican, al igual que los «Statutes», por un ámbito de apli-

tory Instruments (Confirmatory Powers) Orders», de 1947. La distinción de los «Statutory Instruments» (en adelante los designaremos S. I.), como toda forma de *legislación delegada*, con tal de que sea de *carácter legislativo y no ejecutivo*, ha sido criticada; pues, además de ser tautológica, no es completada con criterio alguno que permita una diferenciación clara. Muchos autores (entre ellos, Carr) han pedido la *publicación de todos los actos* que envuelvan ejercicio de un poder legislativo delegado; lo que no se hace en la práctica, por razones de economía.

(48) Hasta 1946 se citaba: «S. R. and O.» (Statutory Rules and Orders), 1917 (el año), número (el que fuere). Desde 1946: «S. I.» (Statutory Instruments), 1950, número (ídem). Pueden citarse también por su «short title» o título abreviado.

(49) Confirmando así legalmente la doctrina sentada por el King's Bench en 1918, en el caso Johnson v. Sargent.

La publicación debe realizarse por el «Kings' printer of Acts of Parliament» (Impresor Real de las Leyes del Parlamento), que en la actualidad es el «Controller of H. M. Stationery Office» (Controlador de la Imprenta Oficial de Su Majestad), y a él debe remitirse el texto de todo S. I. tan pronto como sea elaborado, para ser numerado, impreso y puesto a la venta (con algunas excepciones en cuanto a este último requisito).

La «Treasury» (Departamento de Hacienda) ha regulado este proceso, de acuerdo con los Presidentes de ambas Cámaras (el Lord Chancellor de los Lores y el «Speaker» de los Comunes): *a)* precisando el mecanismo de la publicación; *b)* exceptuando de ésta algunos instrumentos de carácter estrictamente local; *c)* disponiendo la publicación periódica de listas de los S. I.; *d)* cuidando de su edición anual.

cación, en generales (50), frente a los locales y personales (51), clasificación que se realiza por un Comité, integrado por «Officers» de las dos Cámaras, llamado «Statutory Instruments Committee»; que suelen ser, en promedio, mitad y mitad de los 2.000 anuales que se producen en la actualidad. Por su jerarquía, en dos grupos principales: S. L. emitidos por la Corona (52), cuyo prototipo es

(50) Se suele incluir entre éstos los relativos al área metropolitana de Londres.

(51) Son técnicamente S. I. y están sometidos a las normas de 1946, pero se exceptúan de la publicación de éstos y, en particular, los estatutos de universidades y colegios.

Determinados tipos de «subordinate legislation», sin embargo, no son técnicamente S. I., como es el caso de las «by-laws» municipales y las ordenanzas de ferrocarriles.

Tampoco se incluyen las «Orders-in-Council» hechas por prerrogativa de la Corona y no por delegación del Parlamento, como, por ejemplo, las Constituciones de las colonias de la Corona (Crown Colonies). Estos documentos, sin embargo, se publican como apéndices a los volúmenes anuales de SS. II.

Otro caso especial son las «measures» de la Iglesia anglicana. Sometida en principio a la soberanía legislativa del Parlamento, la «Church of England Assembly (Powers) Act», de 1919, da las «medidas» («measures») adoptadas por la misma, una situación que es similar a la legislación delegada, pero con un rango intermedio entre los «statutes» o leyes ordinarias y los S. I. o leyes delegadas en sentido estricto. Se publican como parte de las «Public General Acts» y no de los S. I. El procedimiento para dictarlas es el siguiente: a) Las aprueba la Asamblea de la Iglesia anglicana (Church Assembly). b) Son presentadas al Parlamento; pasan a un Comité conjunto de ambas Cámaras, el «Ecclesiastical Committee», integrado por 15 lores y 15 «commoners», designados por los respectivos Presidentes para toda la duración de un Parlamento. c) Sobre su dictamen son aprobadas por ambas Cámaras por el procedimiento que luego se verá, denominado *afirmativo*. d) Se envían a la sanción real («Royal assent»). El contenido de estas «medidas» es muy amplio, de acuerdo con los amplios poderes investidos por la «enabling Act» de 1919; pueden, incluso, derogar un gran número de leyes del Parlamento, como ocurrió en la «New Parish Measure» de 1943. El Parlamento, en su revisión, solamente tiene el poder de rechazarlas en bloque, pero no enmendarlas; todavía en 1927 y 1928 la Cámara de los Comunes se opuso a la aprobación del «Prayer Book». Es obvio que estas medidas sólo se refieren «a materias concernientes a la Iglesia de Inglaterra» y no otros credos religiosos.

(52) La Corona inglesa emite tres tipos principales de instrumentos:

a) «Orders in Council». En ellas, el Rey, con el dictamen de su

la «Statutori Order in Council», y S. I. emitidos directamente por los departamentos («Departmental regulation»), que adopta nombres y formas muy diversos: «regulations, rules, orders, warrants, schemes, by-laws» (53). Aspecto particularmente interesante esta amplia aplicación del sistema a la esfera local (54).

Consejo privado (que asume la responsabilidad legal, pero no la política, que es siempre del Gobierno), ejerce su poder legislativo por prerrogativa (como «King in Council»). Pero el Gobierno puede hacer uso también de este procedimiento para hacer uso de una delegación legislativa, y es el adecuado cuando el poder no se delega a un Ministro, sino a la propia Corona.

b) Documentos «under the Sign Manual», es decir, firmado de puño y letra por el Rey, que pueden tomar la forma de «warrants, commissions», instrucciones a los Gobernadores de las Colonias, «orders», etcétera. Muchos de esos documentos se usan simplemente para autorizar actos administrativos (nombramientos para funciones públicas, oficiales de los Ejércitos, etc.).

c) Documentos «under the Great Seal», es decir, emitidos simplemente con el sello real bajo la forma de «proclamations, writs, letters patent, charters, grants», etc. Este procedimiento se usa para convocar un nuevo Parlamento, para la aprobación de tratados, para crear el cargo de Gobernador de una Colonia y, en general, para todos los documentos de Estado que afectan a todo el Reino. Muchos de ellos se publican en la *London Gazette* (v. la «Great Seal Act» de 1884). Las cartas patentes conceden títulos, crean comisiones reales, etc. Las cartas y «grants» otorgan franquicias, crean corporaciones, etc.

Ver los apéndices B y C al *Constitutional Law*, de Wade y Phillips, 4.^a ed., 1951.

Concretándonos al caso de las «Orders in Council», señalemos que el ejercicio de la delegación legislativa por esta vía significa la mayor trascendencia de la disposición. Como dice Wade: «El acto legislativo formal aparece como más nacional al ir unido a las tradiciones del «King-in-Council». Por eso es típico su empleo en las medidas de emergencia, como las «Defence of the Realm Regulation» (de acuerdo con D.O.R.A., o sea la «Defense of the Realm Act), de las que se ha dicho que «ni en sus mayores desvaríos hubiera logrado concebirlas cualquier monarca Tudor o Estuardo». Pero debe tenerse en cuenta que el procedimiento se usa lo mismo para la legislación hecha por prerrogativa, típica del «Colonial Office», como, verbigracia, en la anexión de Kenya (1920) y en las cartas coloniales, y en la delegada, en la cual, como declaró el Comité Judicial del «Privy Council» (en el caso Zamora), «todas las *rules* derivan su validez de la ley que creó el poder —de dictarlas— y no del cuerpo ejecutivo por el cual son hechas».

(53) En general, las «rules» son normas que regulan un procedimiento. Caso típico son las «rules of Court», es decir, la legislación delegada a los Tribunales, que por ella autorregulan su procedimiento.

Los efectos producidos en el «Statute Book» o más propiamente en el ordenamiento jurídico inglés, pueden ser de índole muy diversa:

Las «orders» comprenden diversos tipos de legislación delegada no fáciles de reducir a un común denominador. Por ello, el «Committee on Ministers Powers» recomendó que, fuera de las «Orders in Council», este nombre se usara solamente para actos ejecutivos o cuasijudiciales.

Se entiende por «by-laws» una serie de disposiciones de naturaleza en principio general, pero cuya aplicación se reduce a una zona determinada.

La verdad es que no hay una nomenclatura estable, ni mucho menos científica, ni en el Parlamento ni en los departamentos. La situación se ha criticado mucho, sobre todo a partir de 1943, y el «Scrutinising Committee» ha vuelto a hacer recientemente recomendaciones en este sentido.

(54) Hasta 1929, todos los poderes de las Corporaciones locales inglesas emanaban de leyes «públicas» o «privadas» del Parlamento, que en el caso de los «boroughs» eran sus cartas («charters»). A finales del siglo XIX se introdujo ya el sistema de las «Provisional Orders», autorizadas por varias leyes importantes en materia de administración local, como la «Iramways Act», de 1870; la «Public Health Act», de 1875; la «Local Government Act», de 1888. Por medio de dichas «órdenes provisionales», los departamentos pueden conferir ciertos poderes a las autoridades locales, que son confirmados más tarde por una ley de confirmación de dichas órdenes provisionales («Provisional Order Confirmatory Bill»). El sistema es más eficiente y elástico y menos costoso que la «private bill procedure» o aprobación de una «ley privada». A partir de 1919 aumentó la esfera de estas delegaciones del ejecutivo, iniciándose este camino en la «Electricity Supply Act», y ampliándose a otras materias, como automóviles, circulación, arbitrios, etc.

Una figura muy original es la del «esquema» («scheme»). Las autoridades locales elevan al departamento en cada caso competente un esquema de cómo piensan desarrollar su gestión en una materia determinada. El Ministro aprueba o rechaza este «scheme»; en determinados casos puede presentarlos («laying») al Parlamento; una vez aprobado, tiene fuerza de ley. El sistema ha logrado gran aplicación en materia de asistencia pública, vivienda y liquidación de «slums» (casas insalubres, suburbios miserables), sanidad, edificación, planificación urbanística, etc.

En lo relativo a educación, la «Education Act», de 1944, ha dado

a) Enmienda directa. Así, la «Government of India Act», de 1935, dio poder al Gobierno para adaptar las leyes anteriores.

b) Establecimiento de un determinado mecanismo legislativo, ya sea confiando al Gobierno la fecha de la entrada en vigor de una ley o de parte de ella, ya autorizándole para extender el ámbito de aplicación de una ley a otros sectores de supuestos de hechos o a zonas geográficas distintas, o bien facultando para aplicar un grupo de leyes especiales a una institución similar (a la Real Fuerza Aérea se le aplicaron leyes del Ejército).

c) Suplemento a la legislación ordinaria. Es el caso más frecuente. El S. I. desarrolla los detalles de una ley general.

El problema más delicado es el de los casos límites, especialmente criticados por los juristas ingleses. Se estima, en efecto, que no es conveniente la legislación delegada en estos casos:

1) Para regular «cuestiones de principio» («matters of principle»), ya sea porque se delegue el poder de legislar en cuestiones que por su naturaleza son de «política general», o porque se conceda al Ejecutivo una discreción tan amplia que no quede claro ni el «fin» de la ley ni los «límites» del poder concedido (55).

gran juego a este sistema. Por otra parte, si las autoridades locales en materia educativa se quejan al Ministro de la orden reglamentaria, ésta ha de ser presentada al Parlamento («laid before Parliament»), quedando sujeta a que cualquiera de las dos Cámaras la anule adoptando una «negative resolution».

Esta participación (por vía de iniciativa o de negativa) de las autoridades locales en la legislación delegada se considera muy conveniente. En efecto: a) se aprovecha la experiencia y conocimiento directo de la realidad en la esfera local; b) sin perjuicio, por otra parte, de la información central y el asesoramiento técnico de los Ministerios; c) el Parlamento se ve descargado de los problemas de detalle, sin mengua de un control superior. En efecto, las Cámaras: a) aprueban la ley de Bases; b) han de conocer—sólo en caso de duda o disconformidad—de la disposición reglamentaria, que pueden, en su caso, anular. En algunos casos se prescinde, sin embargo, de esta última posibilidad de control; así en la «National Health Service Act», de 1946.

(55) Se cita como caso típico la «Poor Law Act», de 1930, que autorizó al «Minister of Health» (Sanidad) a «establecer las reglas, órdenes y reglamentos que juzgue convenientes para la administración de los pobres» («make such orders and regulations as he may think fit for the management of the poor»).

Ahora bien, como observa Wade, en este punto el abuso es excepcional. El ciudadano suele encontrarse con regulaciones precisas; más que su generalidad es su volumen y su complejidad lo que le molesta.

2) Para ejercer por delegación el «poder fiscal» («taxing power»). No sólo es éste tradicionalmente la clave de la supremacía parlamentaria, sino que es uno de los puntos neurálgicos de la seguridad del ciudadano en el «Welfare State». Por otra parte, no deja de reconocerse que este mismo principio admite excepciones. Así se ha visto que, en la práctica, hoy es difícil hacer funcionar a un sistema arancelario (con su compleja misión político-económica, al lado de la propiamente fiscal) sin un cierto margen de delegación. En 1931 ésta se hizo con limitación temporal; pero ya la «Import Duties Act», de 1932, autorizó definitivamente a la «Treasury» a fijar libremente derechos «ad valorem» y a alterar la columna libre del Arancel (56).

En la «Emergency Powers (Defence) Act» de 1939, se autorizaba a establecer tasas para cada tipo de control o intervención que se estableciera en base a la misma.

También la «Finance Act» de 1961 autorizó al Ministro de Hacienda para variar ciertos impuestos, dentro del año, hasta un 10 por 100; facultad que fue usada con todos ellos, y siempre hasta el tope máximo autorizado.

3) Punto particularmente discutido es el de la «subdelegación» o delegación de tercer—o ulterior—grado, también llamada «three-tier system» o incluso «legislative action at four». Por ejemplo, la «Emergency powers Act», de 1939, preveía: *a)* la propia ley de delegación; *b)* la «order in Council», estableciendo las bases de desarrollo; *c)* la regulación del detalle por «order» departamental. Así, en la aplicación de la «Emergency Powers (Defence) Act» de 1939, hubo: las «Defence Regulations» (aprobadas por «Order in Council»); las «Orders» (firmadas por un Ministro); las «Directions»; y, finalmente, las «Licences».

El tercer «Special Report» del «Scrutinising Committee» (1945-1946) llamó la atención de la Cámara sobre los peligros de confusión y escamoteo de la responsabilidad cuando se llega al cuarto grado. *a)* La propia ley de 1936. *b)* La «Defence Regulation», por «orden en Consejo»; *c)* La «Order» departamental. *d)* La «Direction», que viene a ser una «cuasi-legislación» administrativa, fijan-

(56) Esta ley, dictada en plena crisis económica, admitió el principio de protección y las «preferencias imperiales». En cada caso, las «orders» delegadas regulan los derechos, pero el Parlamento las controla, confirmándolas por una «resolución afirmativa». Sin esta elasticidad, las tarifas preferenciales que exige una política proteccionista son de difícilísima aplicación.

do el punto de vista en la aplicación (57) o concediendo una autorización de tipo general, etc.

Según el Comité, ello tiende «a posponer la formulación de un derecho exacto y definido», creando, por otra parte, *escapes* que llevan «al uso de poderes más amplios que los que, en definitiva, se requieren». Por otra parte, ocurre que el sistema de control de la legislación delegada no siempre se aplica al documento de tercer o ulterior grado (58). En todo caso se discute si fuera del asunto de autorización expresa por la ley de delegación cabe *interpretar* la posibilidad de *subdelegar*; recomendándose la máxima precisión en este punto en el texto de la «ley madre». El principio, en efecto, es que «*delegatus non potest delegare*», y que la facultad de hacerlo ha de estar explícita y clara en la «*enabling act*»; pero se ha admitido en más de un caso la autorización implícita.

4) Se considera particularmente peligroso el «efecto retroactivo» («*retrospective operation*»). Se admite el principio de que el Parlamento, en razón de su soberanía, tiene poder incluso para hacer leyes retroactivas, aunque ello repugna con el principio del

(57) Este tipo de documentos puede aplicarse directamente a la interpretación de una ley; anunciando, verbigracia, concesiones realizadas en su aplicación, etc. Se echa de menos su publicación sistemática.

(58) Expresamente, la «*Supplies and Service (Transitional Powers) Act*», de 1945 (Sec. 4), sometió a anulación las «*Orders*» dictadas en aplicación de las «*Defence Regulations*», pero esto no ocurre siempre.

Los Tribunales mismos han criticado el sistema por estimar que la publicidad oficial sufre con las subdelegaciones. No importa que se pueda vigilar «*the child*», si el «*grand child*» y, en su caso, los «*great-grand-children*» escapan al control.

En el caso del control parlamentario, el primer texto delegado puede ser objeto de una «*prayer*» de *revisión*, pero no los otros.

En un importante debate en 1943, el «*Home Secretary*», Herbert Morrison dijo que, a su juicio, lo importante era el control de las decisiones fundamentales, pero que se estudiaría el caso; reconociendo que algunas veces cuestiones que por su índole hubieran debido ser objeto de delegación de primer grado, habían sido tratadas por segundo.

En todo caso se tiene la impresión de que sobre cuatro quintas partes de la legislación delegada, el Parlamento no tiene más control que el general sobre la política del Gobierno, y que buena parte de ella ha sido por esta vía injustificadamente detraída de dicho control parlamentario.

«rule of law», pero no se admite, en cambio, que pueda delegar esta potestad tan excepcional, aunque no se prueba la imposibilidad técnica de hacerlo.

5) Se estima que la delegación no debe excluir el «control jurisdiccional» de su ejercicio. Luego examinaremos este punto con más detalle; digamos ahora que, si bien muchos autores tienden a considerar que este tipo de control es cada vez menos importante, frente al control legislativo y administrativo, lo estiman necesario por el especial prestigio de los Tribunales. Con todo, el «Committee on Ministers Powers» reconoció casos excepcionales, si bien recomendó un plazo mínimo de tres meses, y mejor aún de seis, durante el cual la revisión judicial no debería excluirse. Con todo, se viene aceptando en la legislación de emergencia; y también cuando la ley de autorizaciones fija un plazo, a partir del cual ya no se acepta la impugnación.

6) El punto más censurado es la delegación que envuelva una *autorización para modificar una ley del Parlamento*. Tal es la famosa «cláusula de Enrique VIII» autorizando al Gobierno o a un Ministro a modificar la propia «Enabling Act» en cuanto sea necesario para ejecutarla. No falta, sin embargo, quien cree que hasta ahora su uso ha sido, en la práctica, inofensivo: y que su abandono sólo significaría que el más pequeño defecto en la ley de delegación exigiría su reforma por el propio Parlamento. De todos modos, el «Committee on Ministers Powers» recomendó que no se emplease y que en ningún caso se pudiera hacer uso de esta facultad después de transcurrir un año desde la delegación legislativa.

La «Representation of the People Act», de 1945, utilizó este procedimiento. Se estima que si el Parlamento tiene plena conciencia de lo que hace, y el plazo en que puede usarse la facultad es breve, el riesgo no es grave; por otra parte, es un método para evitar largas y complejas «disposiciones transitorias» en la ley de autorizaciones.

Un caso novísimo, y particularmente interesante, de *legislación delegada extraordinaria*, es el resultante de la integración del Reino Unido en las Comunidades Económicas Europeas. Este acontecimiento decisivo en la vida política del país, que ha abandonado así una larga historia de «espléndido aislamiento» (59) y

(59) Ver Uwe Kitsinger, *Diplomacy and Persuasion. How Britain joined the Common Market*, Londres, 1973; Anne Laurens, *L'Europe*

que, en el momento en que estas líneas se escriben (60) está aún causando serias polémicas y sometido al azar de un referéndum, ha afectado de modo importante al proceso legislativo británico.

No vamos a analizar aquí la totalidad de las implicaciones, para el sistema jurídico británico, de la adhesión a las Comunidades (61), que son importantes, sobre todo a largo plazo (62); sino únicamente de sus consecuencias, en relación con la legislación delegada.

Con arreglo al sistema constitucional inglés (63), los tratados de adhesión a los fundacionales de las Comunidades fueron actos del ejecutivo, pero requerían, para producir efectos internos, una ley, que se aprobó por el Parlamento en 1972, con el título de «European Communities Act»; consagrando en el Derecho del país las obligaciones y derechos, dimanantes de dichos Tratados.

Ahora bien, entre dichas obligaciones figura la de dar fuerza jurídica interna a las normas producidas por los órganos competentes de las Comunidades; lo que supone una importante innovación constitucional. Aparte de esto, se autoriza al Gobierno para aprobar, por medio de «Statutory Instruments», los textos que desarrollan las «Community Directives», en las cuales las autoridades europeas sientan principios generales, que los Estados han de desarrollar con normas propias.

En este último caso, la ley dispone que dichos textos, establecidos en virtud de dicha delegación general por el Gobierno, han de ser aprobados por ambas Cámaras, o quedar, por lo menos, sujetos a anulación, por resolución aprobada en cualquiera de ellas; sin que, en ningún caso, se pueda utilizar esta vía para introducir impuestos, aprobar normas con carácter retroactivo,

avec les Anglais, París, 1972; Tom Nairn, *The Left against Europe?*, Londres, 1973; Central Office of Information, *El ingreso de Gran Bretaña en la Comunidad Europea*, Londres, 1973.

(60) Abril de 1975.

(61) Ver *Legal and Constitutional Implications of U. K. Membership of the European Communities*, Cmnd. 3301, 1967, y *The United Kingdom and the European Community*, Cmnd. 4715, 1971.

(62) La integración afecta, por un lado, a la soberanía del Parlamento, y por otro, va a hacer convivir el «common law» con un Derecho Continental basado en principios diferentes y aplicado por un Tribunal internacional muy activo.

(63) Cf. O. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, 5.ª ed., Londres, 1973; cap. 28, «Delegated Legislation», págs. 483 sigs. y también págs. 63 sigs.

para autorizar subdelegación, o en materia de Derecho penal (salvo las meras faltas o infracciones).

Esa trascendental ley de 1972 aprobó de una vez, además del principio mismo de accesoión, los cambios necesarios en el Derecho británico, delegando al efecto, en el Gobierno, los poderes necesarios. Es obvio que, en este caso, la naturaleza del poder delegado era formidable, ya que las órdenes de desarrollo habían de derogar leyes vigentes y tratar de temas de gran importancia, y que, por la misma naturaleza, habían de obligar a los Parlamentos posteriores, restringiendo su poder, hasta entonces ilimitado, en una Constitución flexible.

El Parlamento creó a la vista de ello, una Comisión especial, el «Select Committee on European Secondary Legislation». Este, a la vista del primer año de experiencia, recomendó (en febrero de 1973) un procedimiento, que fue aceptado, para informar a los Miembros del Parlamento sobre las propuestas legislativas pendientes ante el Consejo de Ministros de las Comunidades; basado en una declaración mensual del Ministro encargado de las relaciones con Europa (64), que está funcionando de modo satisfactorio.

Se estima en unos 300 anuales los «S. I.» necesarios para desarrollar las normas dictadas por las Comunidades; en cada uno de ellos (y siempre bajo la directa responsabilidad del Ministro encargado de las relaciones europeas) el Gobierno informa al Parlamento sobre sus efectos, en general, y sobre el Ministerio responsable de su aplicación; sobre la legislación necesaria ulteriormente, y sus implicaciones varias para el Reino Unido.

Recientemente, Edward Short, Lord Presidente del Consejo Privado (65), contestando a una pregunta parlamentaria (en abril de 1974), manifestó que, desde la entrada del Reino Unido en las Comunidades (enero de 1973), la Cámara de los Comunes había celebrado 20 debates sobre textos legislativos de origen Comuni-

(64) El Canciller del Ducado de Láncaſter. Este presenta una lista de los asuntos que probablemente figurarán en el orden del día del próximo Consejo de Ministros de las Comunidades, y, si ha lugar, informa después de la reunión mensual del mismo.

(65) En el Gobierno Wilson. A la vista de todo ello, se están elaborando nuevas propuestas para mejorar el procedimiento parlamentario al respecto, pues la conferencia ha demostrado el mayor volumen y complejidad de los documentos legislativos europeos. Ver *European Secondary Legislation First Report from the Select Committee on Procedure. Session 1974-75*, Londres, 1975.

tario, y que tenían material pendiente para otros tantos. Ahora bien, todos se han celebrado a una hora difícil (después de las diez de la noche) y con escasa asistencia. Al parecer, hasta ahora, la única consecuencia visible de las objeciones presentadas ha sido la objeción (aceptada) para que no vengan supercamiones continentales a transitar por las carreteras británicas, donde las reglas de tráfico son diferentes.

3. EL CONTROL DE LA LEGISLACION DELEGADA Y SUS DIVERSOS METODOS

Después de lo dicho, se comprende perfectamente que el problema fundamental de la legislación delegada sea su control. Los ingleses son realistas y en circunstancias extraordinarias no niegan a su Gobierno poderes amplísimos (66); se los prolongan todo lo necesario y no hacen remilgos en reconocer que su uso no puede ser frío y aséptico, como pensaba la escuela de Viena en su «pirámide jurídica» (67). Pero, en términos generales, se

(66) Así, el «Emergency Powers (Defense) Bill» fue presentado al Parlamento al principio de la segunda guerra mundial. Las dos Cámaras los aprobaron entre las siete menos cuarto y las nueve y media de una sola tarde; a las diez recibió el «royal assent». Esta ley autoriza al Gobierno a hacerlo todo para ganar la guerra, sin respeto a la libertad personal, a la propiedad privada, etc. Sólo quedó el control político del Parlamento sobre el Gobierno, que osciló según la situación militar. Así, antes del desastre de Dunkerque, algunas de las regulaciones dictadas al amparo de la ley, que interferían gravemente con las libertades individuales, fueron modificadas en vista del tono crítico de ciertos debates parlamentarios; más adelante, en vista de la gravedad de la situación, la mayoría sostuvo al Gobierno en las más drásticas medidas. En 1944, cuando ya las cosas iban mejor, el Gobierno, que había intentado hacer uso de los «Emergency powers» para abrir teatros y «music-hall» en domingo, contra la tradición puritana y para diversión de las tropas estacionadas en la isla, viendo a la mayoría en contra, se apresuró a revocar la disposición.

(67) Hay un ciclo típico, en el arsenal jurídico inglés, para hacer frente a una emergencia:

a) Se empieza con medidas de emergencia provisionales, que el Gobierno adopta, si es necesario, utilizando ese «mal definido residuo» que es la «prerrogativa de la Corona»; que pronto son completadas con una o varias leyes del Parlamento, normalmente con amplia delegación legislativa (como la «Defence of Realm Act», la «Emergency Powers», etc.).

atienden al principio clave del «rule of law»: «Ningún poder permanente debe ser arbitrario y ningún poder arbitrario debe ser permanente» (68).

El sistema inglés de control es muy complejo, como lo exige la riqueza y complejidad de la propia legislación delegada que, como vimos, es tan variada.

Podemos distinguir tres tipos principales de control:

A) Control *indirecto* a través de una serie de medidas precautorias de la *corrección formal y material* de la legislación delegada.

B) Control *jurisdiccional*, principalmente del proceder «*ultra vires*», es decir, rebasando los términos expresos de la ley de delegación.

C) Control *parlamentario*, que, a su vez, es de dos clases:

a) El resultante de su función general de control del Gobierno.

b) El más específico de la estricta vigilancia que sus órganos «ad hoc» ejercen sobre el correcto uso por el Gobierno de los poderes concedidos a través del «escrutinio» de los textos.

Examinémoslos por separado.

A) Todos los autores coinciden en que un elemento clave de la *seguridad* en materia de legislación delegada está en la claridad y en la perfección técnica del texto de la ley de delegación. Ello dificulta el abuso del poder delegado por los funcionarios que han de redactar los nuevos textos de desarrollo y, en todo

b) Los poderes de esta ley, generalmente limitados a un plazo fijo (verbigracia, un año) o a la duración de una cierta situación (v. gr., la terminación de la guerra), pueden ser prolongados para un período posterior de transición. Así, la «Supplies and Services Act», de 1945, permitió al Gobierno continuar el racionamientos y otras medidas de guerra, prolongando la delegación.

c) Al final, un «bill» de «indemnidad» viene a absolver al Gobierno —convalidando sus actos— de los posibles excesos cometidos durante la situación excepcional, procediendo «*ultra vires*» (con arreglo al axioma indiscutible: «*inter arma, silent leges*»), siempre que las ilegalidades se hayan cometido «*bona fide*».

d) Recuértese que algunas de estas leyes de emergencia, como la «Emergency Powers Act», de 1920, son leyes «permanentes», a las que en todo momento puede recurrir el Gobierno.

(68) «No permanent power should be undefined, and no undefined power should be permanent».

caso, permite el eficaz control «ultra vires» por los Tribunales. Por ello, desde el final de la segunda Guerra Mundial, el Comité de Legislación del Gabinete realiza un cuidadoso estudio previo de los mismos. Todos los «S. I.» importantes le son sometidos, como si se tratara de proyectos de ley; y, por supuesto, con intervención de los «Law Officers» del Gobierno (69).

Otro sistema indirecto de control es la «consulta obligatoria» a los interesados, impuesta por la misma ley de delegación (70); consulta es sólo consulta; no hay obligación de tomar el parecer, pero es importante. Este sistema se ha inaugurado por la importante y complicada «National Insurance Act», de 1946 (71). El Ministro de Seguros Nacionales (National Insurance) ha de nombrar una Comité consultivo (Advisory Committee), al cual ha de someter los proyectos de las «Regulations» dictadas en base a dicha ley. El Comité hace pública la recepción de este «preliminary draft», o anteproyecto, y fija un plazo para que los interesados hagan llegar sus críticas y objeciones, pudiendo celebrar audiencias públicas con este motivo, oyendo los razonamientos de los objetantes y de los altos funcionarios del Departamento. El Comité formula, además, naturalmente, objeciones por su propia cuenta. Siendo el Comité, a juicio de Robson, «no político e imparcial», el sistema puede prestar grandes servicios (72). Aunque es de suyo un asesor del Ministro, se piensa que debe propender a mantener el equilibrio entre el interés administrativo

(69) Cf. lo que dice sobre este Comité de Legislación del Gabinete Patrick Gordon Walker, en *The Cabinet*; ver ed. 1973, págs. 42 y siguientes y 56 sigs.

(70) Obsérvese que aquí resalta otra de las ventajas de la legislación delegada. Los «bills» o proyectos de ley son documentos «confidenciales», mientras no se presentan al Parlamento; en cambio, los «draft» de los futuros S. I. no tienen ese carácter y pueden ser objeto de amplia consulta de técnicos, representantes de intereses privados, etcétera.

(71) La propia ley comprende 79 cláusulas y 11 tablas, y prevé nada menos que 99 series de regulaciones, cuya redacción se delega al Gobierno en los términos que arriba se comentan.

(72) El «National Insurance Advisory Committee» fue precedido por el «Unemployment Insurance Statutory Committee», creado por la «Unemployment Act», de 1933, para el seguro del paro. Tenía ya entonces, entre otras, esta función; pero entonces se hicieron pocas «regulations», mientras que ahora se hace un uso muy amplio de ellas.

y el de los particulares, de modo que «contiene el germen de una solución del problema de la legislación delegada» (73).

Además de este procedimiento, a través de Comités consultivos de los departamentos, la consulta a los interesados se puede realizar por otras vías (74). Así, la «Education (Scotland) Act», de 1945, impuso al Secretario de Estado encargado de su aplicación la obligación de enviar una copia de sus proyectos de regulación delegada a todas las autoridades educativas sujetas a dicha ley, así como a considerar sus respuestas.

B) El *control por los Tribunales* arranca del siguiente principio: así como la soberanía del Parlamento impide un control jurisdiccional de los «Statutes» (a diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos) (75), así también esta misma supremacía abre paso al control de los «S. I.», que pueden ser invalidados por incumplimiento de la «parent act». Esto da lugar al típico recurso «ultra vires», es decir, contra el legislador por delegación,

(73) Este sistema, por lo demás, se completa con el control parlamentario. Mientras el «Select Committee» de la Cámara se ocupa de los aspectos constitucionales y parlamentarios, el «Advisory Committee» del Ministerio se preocupa de la acertada política administrativa («administrative policy and merits»).

(74) El requisito de publicación obligatorio, al que ya aludimos, forma parte del sistema. Al no haber en el Reino Unido un equivalente de nuestro *Boletín Oficial*, esta publicación se rige por normas muy complejas (cf. Phillips, págs. 494 sigs.). Recuérdese lo que ya dijimos sobre la gran variedad de autoridades que pueden dictar S.I.: la Reina en Consejo («The Queen in Council»), los Ministros («Ministerial» o «Departmental regulations, rules, orders», etc.), diversas autoridades locales (actualmente, en base a la «Local Government Act», de 1971; a la «Public Health Act», etc.), varias corporaciones públicas (con arreglo a sus leyes constitutivas) y determinados «Rule Committees» (principalmente judiciales).

(75) El Parlamento puede, pues, permitirse el ser, en sus propias leyes, complicado, vejatorio, crear servicios hiperburocráticos, etcétera. Ahora bien, por su propia naturaleza, el legislador ordinario no propende a esto; pero el funcionario que preparaba una reglamentación en su despacho, sí. Herbert Morrison reconoció que él mismo, como Ministro, desconfiaba de las propuestas de los «Civil Servants» (hay que hacer un reglamento para evitar tal o cual cosa), y se lo planteaba así: «Por lo pronto, *vamos a molestar* a mucha gente». En este aspecto, la posibilidad de que el Parlamento, por razones «políticas», pueda anular un S.I. o llamar la atención del Ministro, es un freno saludable al cual nunca pueden llegar los Tribunales, confiados al control formal *ultra vires*.

que ha ido *más allá de sus fuerzas*, pues no tiene otras que las investidas por la ley de Bases.

Naturalmente, los «draftsmen» de los departamentos han procurado sortear este escollo quitando medios de acción a los abogados reclamantes. Durante algún tiempo recurrieron a esta cláusula, incluida en la ley de delegación: (los S. I. emitidos en base a ella) «tendrán efecto como si estuvieren incluidos en la presente ley» («as if enacted in this Act»), pretendiendo cubrir al «hijo» con la soberanía de la «madre». Ahora bien, en el «Yaff's case», la Cámara de los Lores manifestó que esto no impedía la revisión de los S. I. por medio del recurso *ultra vires*. Entonces se recurrió a esta fórmula más compleja: «La validez de una orden que declare estar hecha sobre la base de esta ley no podrá ser objetada ante ningún tribunal» (76); o bien a establecer que un certificado del Ministro bastaría para acreditar la validez de un S. I.

No obstante, la doctrina admitida es la siguiente:

a) No cabe la exclusión del control por los Tribunales de la validez de un S. I. por medio de cualquier cláusula legal que impida su conocimiento *ab initio*.

b) Se admite, en cambio, en interés de la misma seguridad jurídica, que no debe admitirse la reclamación contra un S. I. a partir de un cierto plazo desde su entrada en vigor.

El control judicial «*ultra vires*» puede producirse lo mismo en cuanto al *fondo* que respecto de la forma (77).

Aparte de la aplicación de la doctrina «*ultra vires*», los Tribunales pueden aplicar al control de los S. I. toda la batería normal del «common law» para la defensa del ciudadano y de sus derechos y, principalmente:

1) El procedimiento «*mandamus*», cuando una autoridad o funcionario tiene el deber legal de hacer algo, el juez puede ordenárselo; el desobedecer constituiría «desprecio del Tribunal» («contempt of court»). Pero este «writ» no es aplicable a la Corona ni a sus agentes, ni aun después del «Crown Proceedings Act» de 1947; y aun en los demás casos ha de justificarse que no hay otro remedio.

(76) «The validity of an order purporting to be made under this section shall not be questioned in any court of law».

(77) Cf. Allen, *op. cit.*, págs. 206 sigs., y Phillips, *op. cit.*, cap. 30, «Judicial Control of Public Authorities», págs. 514 sigs.

2) «Prohibition»: basada en el principio de que «prevenir es curar». Este sistema puede llegar hasta los Ministros, pero es también un remedio de carácter excepcional.

3) «Certiorari»: aplicable, sobre todo, cuando se alegue incompetencia.

4) «Injunction»: de uso poco frecuente, por las mismas razones que en el caso «mandamus».

5. *Declaration* (nuestra «acción declarativa»).

Debe destacarse que uno de los problemas actuales más interesante es la creciente expansión actual de las «funciones híbridas», en las cuales lo legislativo, lo administrativo y lo judicial se mezclan de modo inextricable, y que, en conjunto, los ingleses empiezan a echar de menos el Derecho Administrativo continental y sus Tribunales especializados.

C) El *control parlamentario* de la legislación delegada es, por supuesto, el más importante y constituye, además, a través de los correspondientes debates en Comisión o en el Pleno, un mecanismo permanente de revisión del sistema mismo.

Este control se ejerce de dos maneras básicas: *a priori*, a través de la cuidadosa revisión de los términos de la delegación, y *a posteriori*, a través de la constante vigilancia sobre el uso que el Gobierno hace de las autorizaciones concedidas.

La primera es, por supuesto, muy importante. Cuando la ley de delegaciones va al Parlamento, los artículos correspondientes («enabling clauses») están sujetos a debate y enmienda, y, por supuesto, dicha ley puede establecer cualquier sistema específico de control sobre el uso efectivo de la autorización legislativa.

De hecho, las salvaguardias establecidas son de tipo muy variado, según la importancia de la cuestión (78). Las más frecuentemente usadas son las siguientes:

1) *Depósito* del texto del S. I. ante el Parlamento («laying before Parliament»). Se trata, en principio, de un depósito puro y simple, con o sin plazo, según establezca la ley madre. Con arreglo a la «Laying of Documents before Parliament (Interpretation) Act» de 1948, cada Cámara establece libremente su procedimiento para el depósito; en ambas es hoy válido para ello cual-

(78) No se ha establecido un procedimiento general obligatorio, o supletorio, como en la «Administrative Procedure Act» norteamericana, de 1946.

quier día, durante el período de un Parlamento. Debe notarse que no existe esta obligación de depósito con carácter general, ni aun después de la «Statutory Instruments Act» de 1946, y que ha de decirse expresamente por cada «enabling act».

Este sistema es hoy reducido al puro depósito, el menos frecuente; normalmente, el depósito se hace ante las dos Cámaras, salvo para los S. I. de carácter financiero (que van solamente a los Comunes).

2) *Depósito* del texto, aplazando la entrada en vigor por un tiempo determinado o «cuarentena», evitando así perjuicios en el caso de entrada inmediata en vigor.

3) *Depósito*, sujetando el texto presentado a *anulación*, en virtud de *prayer*, o moción dirigida al Gobierno en este sentido, pero entrando en vigor desde la promulgación, mientras no sea anulado. Si el Gobierno recibe esta moción, procede a anular la disposición, en virtud de «Order in Council», normalmente sin perjuicio de lo ya actuado, en base al texto, durante el tiempo que hubiera estado en vigor.

Este es, en la actualidad, un procedimiento bastante frecuente y suele llamarse «procedimiento negativo», ya que se actúa en virtud de «resolución negativa de las Cámaras». A partir de la «Statutory Instruments Act» de 1946, cuando se siga este sistema, el plazo para anular es de cuarenta días a partir del depósito, salvando los períodos de disolución, prórroga o suspensión de sesiones.

Todo M. P. (miembro del Parlamento) puede presentar una moción de «prayer» para la anulación, sobre la que puede producirse una votación.

En la práctica, la anulación es excepcional, pues normalmente el Ministro afectado cuenta (salvo casos muy escandalosos) con la mayoría gubernamental para salir del paso.

4) Una *variante del sistema negativo* consiste en exigir la presentación del S. I. en *borrador*, sujeto a una resolución para que no se vaya adelante en su promulgación, lo que permite, en caso de resistencia parlamentaria, presentar una redacción revisada. Así, por ejemplo, la «Ministry of Transport Act» de 1919 prevé que toda orden de gasto superior a un millón de libras esterlinas debe ser enviado en borrador al Parlamento, sobre todo para evitar abuso de las facultades en materia de expropiación.

5) Depósito del texto, requiriéndose una *acción afirmativa* del Parlamento sobre el mismo. Este «procedimiento afirmativo» («affirmative parliamentary procedure») admite variantes:

a) El texto entra en vigor inmediatamente, pero deja de ser válido, después de un plazo determinado, si no concurre un acto de expresa confirmación de una o de las dos Cámaras. Se entiende que es un sistema que combina la necesaria agilidad con un control parlamentario efectivo, y que es también muy conveniente en materia fiscal, sobre todo la relativa a aranceles, donde el preaviso podría ser peligroso.

b) Presentación del texto del S. I. para que sólo entre en vigor tras la correspondiente resolución administrativa. Este procedimiento, el más severo, sólo se suele usar para textos de verdadera importancia.

Allen reduce todos estos tipos de control parlamentario a cuatro principales: el *procedimiento afirmativo*, que requiere una aprobación convalidadora del texto; el *procedimiento negativo*, que lo somete a una posible anulación, dentro de los cuarenta días; el *procedimiento informativo*, que requiere la presentación pura y simple; y luego los *procedimientos no parlamentarios*, antes aludidos (79).

En la legislatura de 1968-1969, para dar un ejemplo, el 71 por 100 de los S. I. fueron remitidos al Parlamento, y 29 por 100 ni siquiera fueron depositados. Entre los primeros, 9 por 100 siguieron la vía afirmativa; el 56 por 100, la negativa, y el 6 por 100, la puramente informativa.

Lo mismo en el sistema *negativo* que en el *afirmativo*, el S. I. sólo se discute *en su totalidad*; es decir, que no caben *enmiendas*, pues se entiende que lo contrario sería salirse del principio mismo de la delegación. Esto, por supuesto, es una ventaja más para el Gobierno.

Por otra parte, en el sistema negativo, los cuarenta días (que incluyen los días de vacaciones) resultan, en la práctica, un término más bien corto; y en la práctica, hasta la reforma de 1973, a la que luego aludiremos, era difícil encontrar tiempo para estos debates, en la sobrecargada agenda parlamentaria. Sólo el sistema afirmativo da oportunidades efectivas a la oposición, al disponer de un verdadero debate (que puede ser limitado a hora y media,

(79) Aller, op. cit., pág. 125.

según la «*Standing Order*», 3.º, núm. 1) que permite la crítica a fondo, aunque el Gobierno suele lograr la aprobación.

Es claro que el Parlamento puede aplicar también a estas cuestiones los métodos normales de control parlamentario: las *preguntas*, referidas a los S. I. que se hallen sobre la mesa, que irán dirigidas al Ministro responsable y que no dan lugar a debate; el *debate* con posibilidad de moción y votación consiguiente, aprovechando las horas dedicadas al Presupuesto; y, en su caso, la *moción de censura*. Pero debe recordarse de nuevo que son excepcionales los casos en que no funciona automáticamente la disciplina de las mayorías.

Para que los M. P. puedan ejercer sus facultades de control, dado el enorme número de los S. I., el Parlamento ha ido estableciendo una serie de fórmulas.

La primera es la *permanente información*. Para conocimiento de los miembros del Parlamento (M. P.) en la Cámara de los Comunes se publica semanalmente una lista (80) de instrumentos legislativos (Weekly List of Statutory Rules and Orders) presentados al Parlamento para su estudio y revisión («*lying upon the Table*») (81). Esta lista indica el período durante el cual cabe acción respecto de cada S. I., que sigue siendo variable a pesar de que la «*Statutory Instruments Act*», de 1946, lo «*standarizó*» para gran número de casos en cuarenta días. Además, en el diario «*Votes and Proceedings*» se anuncia la llegada de los nuevos (82).

Esta lista se prepara sobre la base del *depósito* o presentación del proyecto de un S. I., para que quede sobre la mesa de la Cámara, acto con el que se abre la posibilidad del «*scrutiny*» o control por parte de ésta. En la práctica (83), «*laid on the Table of*

(80) Es una de las varias listas de asuntos pendientes que se publican para información de los M. P., como la de «*Public Bills*» (igualmente semanal), la de «*Private Bills*» (bimensual), el «*Order of Questions*» (para cada sesión), etc.

Ver Lord Champion, *An introduction to the procedure of the House of Commons*, Londres, 1947.

(81) Esta lista no circula de oficio, pero se suministra a todos los M. P. que lo soliciten.

(82) En la Cámara de los Lores, la llegada se anuncia en las «*Minutes of Proceedings*» y se publica una lista quincenal que contiene la ley que autoriza el respectivo S. I., la fecha del depósito de éste y el plazo para actuar.

(83) El depósito se celebró en cierta época de modo solemne, ante la Cámara reunida. Hoy se rige por la «*Laying of Documents before Parliament (Interpretation) Act*», de 1948, dictada «para aclarar dudas».

the House» quiere decir cumplir el trámite que cada una de ellas haya previsto para recibir toda clase de documentos, esté o no dicha Cámara en funcionamiento, de acuerdo con sus propias «Standing Orders» o Reglamento permanente. En la Cámara de los Comunes este trámite se cumple entregando una copia al «Votes and Proceedings Office»; en los Lores, depositándola en el «Office of the Clerks» (84). Lo normal en la Cámara de los Comunes es entregarla al Bibliotecario, generalmente (no siempre, a pesar de las instrucciones del «Speaker») por duplicado, en cuyo caso una de las copias se archiva y otra se pone a disposición de los M. P.

Lo segundo ha sido el establecer órganos institucionales de control, una maquinaria especial.

Los Lores comenzaron antes, en 1925, con su *Special Orders Committee*. Se estima que esta Comisión, que es de las permanentes, realiza un excelente trabajo, examinando los S. I. muy a fondo; sobre todo, a partir de 1970. Ahora bien, los Lores sólo se interesan por los S. I. que requieren el procedimiento afirmativo.

En los Comunes se creó en 1944 una Comisión equivalente (85), a propuesta de Hugh Molson, que recordó el dicho popular «lo que es asunto de todos, no es asunto de nadie» (86), con el título de «Statutory Rules and Orders Committee», normalmente llamado «Scrutinising Committee» (87).

Se entiende que esta Comisión examina un número mayor de S. I., pero menos profundamente que su equivalente en los Lores; pero que, en todo caso, sus informes han contribuido mucho a mejorar la legislación delegada.

(84) Los Lores distinguen entre «presentation» (con arreglo al procedimiento de «Command Papers») y «laying» (como «Act papers»). En la Cámara de los Comunes no hay tal distinción.

(85) La razón inmediata fue un importante debate, sobre la responsabilidad en que incurre la autoridad que deje de realizar el oportuno depósito de un S.I. El hecho ha ocurrido más de una vez; en unas «National Fire Services Regulations» se dictó, años después, una «Indemnity Act».

(86) «What is everyone's business is no one's business».

(87) Concebido como uno de los «sessional Committees», nombrado cada año al principio de la «session», y, entre éstos, uno de los nombrados por «Order of the House», y no «pursuant to Standing Order»; es decir, como un Comité experimental.

Desde 1946 tomó el nombre de «Select Committee on Statutory Instruments».

Ambas Comisiones reciben un excelente asesoramiento técnico del Asesor jurídico («Counsel») del Lord Chairman (en la Cámara de los Lores) y del «Speaker» (en los Comunes), respectivamente; y pueden pedir, en todo momento, aclaraciones al Departamento afectado. El de los Comunes está normalmente presidido por un M. P. de la oposición.

Debe recordarse que las «Parliament Acts» de 1911 y 1949, que han restringido sustancialmente los poderes de la Cámara de los Lores, no se aplican al control de la legislación delegada. En este terreno, ambas Cámaras tienen poderes iguales (88), lo cual da a la Cámara Alta (en teoría, al menos) un interesante poder de veto. En la práctica, sin embargo, «este poder es tan grande» que «apenas se ha hecho uso de él». Los Lores *nunca* han anulado un S. I., en vía negativa, y sólo una vez rechazaron uno, en vía afirmativa; e incluso en este caso no insistieron cuando poco después el Gobierno envió otro, casi igual (89). En algún momento posterior, el Gobierno (laborista) intentó restringir este poder de veto de los Lores, presentando un proyecto que hubiera dado a los Comunes la posibilidad de superarlo, pero no llegó a ser aprobado.

En 1952, la Cámara de los Comunes nombró un «Select Committee on Delegated Legislation», es decir, una Comisión especial, para estudiar el conjunto de los problemas relacionados con la experiencia, en materia de Legislación Delegada. Aunque ha sido criticado (90), este informe replanteó las propuestas, aún no desarrolladas, de la Comisión Donoughmore, sobre todo en cuestión de procedimiento. La cuestión fundamental es la de encontrar *tiempo*, siempre *escaso* en todo Parlamento moderno.

(88) Es decir, que, salvo en los S. I. de carácter financiero, en vía negativa, cualquiera de las dos Cámaras puede anular un S. I., y en vía afirmativa, hace falta la aprobación de ambas Cámaras.

(89) El asunto tenía importancia política, por referirse a Rhodesia (1968), y el resultado fue que el Gobierno laborista (el primero de Wilson) interrumpió las conversaciones con la oposición, para la reforma de la Cámara de los Lores.

(90) Llegando a decirse que es «una mina de información equivocada sobre la Constitución». Así se estima que no corresponde a la realidad actual su afirmación de que «el Parlamento sienta las bases de la política y los principios generales de la nueva legislación, y luego autoriza a una autoridad subordinada para rellenar los detalles que permiten al ejecutivo el realizar administrativamente dicha política».

El informe resaltó en interés, por el trabajo del «Comité de escrutinio». Aunque éste interviene en pocos casos, hasta el final, su nueva existencia ha mejorado la situación, y la Administración se explica *más y mejor* sobre los instrumentos legislativos.

El Comité, cuando lo cree oportuno, «llama la atención» de la Cámara sobre determinado S. I., normalmente en relación con una de estas cuestiones:

- 1) Uso inesperado, o poco usual, de la facultad concedida.
- 2) Necesidad de aclaración.
- 3) Redacción defectuosa (91).

En todos los casos, se trata de *cuestiones técnicas*, pues el Parlamento no ha delegado al Comité la *consideración de los méritos, que se mantiene separado*. El Comité llamó la atención de la Cámara sobre 4 S. I. de 434, en el período 1966-67; 11, de 1.047, en 1967-68; 14, de 887, en 1968-1969; 21, de 656, en 1969-1970, y 3, de 1.372, en 1970-71.

En principio, al comienzo de los años 70, se estimaba que el conjunto de los procedimientos aplicables (sobre todo en la Cámara de los Comunes) (92) hacía muy difícil el sacar partido de las posibilidades teóricas de control técnico, a partir del depósito de los S. I. en la mesa de las Cámaras.

Tal era la situación hasta 1973. A comienzos de los años 70, la convicción de que los medios de control estaban desbordados era general entre los miembros del Parlamento y entre los juriscultores. El Comité de Escrutinio había logrado, por su mera existencia, efectos interesantes, consiguiendo de la Administración una redacción menos apresurada y más cuidada, la publicación con notas aclaratorias, etc.; pero, en definitiva, el extraordinario

(91) A veces deliberada, para ocultar que se proceda «ultra vires». También se esperan observaciones del Comité, siempre que un S. I. grave los recursos públicos o imponga una tasa o derecho; si expresamente excluye su control «a posteriori» por los Tribunales; si se pretenden efectos retroactivos, sin que así lo dispusiera la ley de bases; si ha habido retraso injustificado, en su publicación o depósito, o en la notificación al «Speaker», cuando, por razón de urgencia, el S. I. entra en vigor antes del depósito; y, en definitiva, cualquier otro motivo ajeno a la política que el S. I. debe seguir o a sus modalidades.

(92) Cf. Phillips, *of. cit.*, págs. 491 sigs.

volumen de los S. I. (con un promedio anual de 2.000) (93) ha hecho pensar en algo más eficaz; llegando Allen a decir que el control parlamentario de los S. I. «pertenece al reino de la ficción constitucional» (94).

Ello dio lugar a dos importantes estudios del tema; uno, a cargo del «Select Committee» de la Cámara de los Comunes, sobre procedimiento, que rindió su segundo informe *The Process of Legislation*, en 1971, y cuyas recomendaciones 18 a 24 se refieren a temas relacionados con legislación delegada y su control. El segundo, con carácter especializado, fue el trabajo de un Comité conjunto (de ambas Cámaras) sobre legislación delegada, que actuó por los años 1971-1972 (95).

Como consecuencia de ambos informes, el Parlamento adoptó varias reformas, una orgánica y otras de procedimiento. La primera fue la creación de un Comité conjunto de Control («Joint Scrutiny Committee»), para reemplazar a los que antes actuaban, por separado y con distintos términos de referencia, en las dos Cámaras (96). Se habían propuesto varias soluciones (97), pero prevaleció esta del Comité conjunto (98), para el *control técnico*, o de forma; y, separadamente, una Comisión permanente («Standing Committee») para estudiar las mociones de «prayers» en cuanto *al fondo* («merits») (99). Esta última reforma vino a resolver el problema de la *falta de tiempo*, en los Comunes; en los Lores, este problema no existía (100), pero sí en la Cámara baja.

En ésta no podía haber mociones sobre estos «prayers» hasta las diez de la noche (al terminar el «daily business»); y entonces podían, teóricamente, plantearse hasta las once y media de la noche. Pero, a menudo, el Gobierno proponía la suspensión de

(93) Inferior a los años 30, en que se acercó a los 3.000. Pero cada nueva ley importante vuelve a provocar un gran número de S. I. Así, la «Town and Country Act», de 1947, ha dado lugar a 27 series de S. I., que suman muchos centenares de páginas.

(94) Of. cit., pág. 135.

(95) Publicado como H. C. 184 y H. C. 475.

(96) El «Special Orders Committee», en la Cámara de los Lores, y el «Statutory Instruments Committee», en los Comunes.

(97) Cf. *Report* cit., págs. XXVII sigs.

(98) Cf. *Report*, págs. XXIX sigs.

(99) Cf. *Report*, pág. XL.

(100) Cf. *Report*, págs. XXXII sigs.

esta regla y, en la práctica, eran raras las ocasiones para estos debates.

Con la creación, en marzo de 1973 (101), de estos dos Comités (el conjunto, para control técnico; el permanente, para el fondo, en los Comunes), se estima que la situación ha mejorado.

Por otra parte, el Comité conjunto puede llamar también la atención sobre el tema «ultra vires», entre otros «grounds» de crítica técnica; y ninguna moción para una «resolución afirmativa» puede ser promovida hasta que sea considerada y dictaminada por el Comité conjunto (102).

CONSIDERACIONES FINALES

La legislación delegada es uno de los ejemplos más interesantes de los difícilísimos problemas que plantea el crecimiento de las funciones del Estado a los regímenes constitucionales, cuyos delicados equilibrios fueron diseñados en buena parte antes de la revolución industrial y urbana.

El crecimiento fantástico de la legislación hace que los Parlamentos no dispongan del tiempo necesario para controlar las propuestas del Gobierno. Más aún, el Gobierno tiene ya grandes dificultades para controlar él mismo el formidable volumen de las normas que le proponen los Departamentos administrativos (103). Más que de legislación delegada habría que hablar, pues, de que el Gobierno, que de hecho controla al Parlamento a través de su mayoría, ha de rogarle a menudo que renuncie a unas facultades de revisión que él mismo no puede ejercer tampoco.

Los Tribunales, funcionarios y ciudadanos se encuentran así con una masa formidable de disposiciones cuya ignorancia no

(101) Por «sessional order». Se autoriza la creación de uno (o varios) Comités al respecto, para estudiar S. I. o sus proyectos (cuando proceda). Los M. P. no miembros pueden asistir y hablar, pero no votar ni presentar mociones.

Más tarde (noviembre del 73) se pasó el acuerdo a las «Standing Orders» (núm. 73 A).

Ver el debate del 22 de marzo de 1973, en *Hansard*, págs. 679 sigs.

En la actualidad funcionan tres de estos Comités en los Comunes.

(102) En caso de urgencia se admite flexibilidad, pero los dos Presidentes de las Cámaras han de ser informados por notificación motivada.

(103) Ver el Informe del Comité Renton, *The Preparation of Legislation*, Londres, 1975; Cmnd. 6053.

excusa de su cumplimiento (104) y que, en número creciente (105), emanan directamente de la Administración. No hay poder reglamentario autónomo, hace falta una autorización parlamentaria desde el famoso «Case of Proclamations», de 1610, pero los Gobiernos actuales la consiguen siempre, con mayor o menor vaguedad. Los Departamentos han crecido enormemente: así, la «clase administrativa» o superior del Servicio Civil ha pasado, de 1924 a 1955, de 500 a 3.500; mientras que la totalidad del personal de la Cámara de los Comunes (incluyendo a los subalternos), es de 384; y la «Research División» cuenta sólo con 19 (106). En estas condiciones, la partida es desigual.

La situación es diferente con los Gobiernos conservadores, pero los Gobiernos laboristas siguen actuando con «a big bill mentality»; es decir, tienden a producir leyes largas, complejas, profundamente reformistas, cuyos efectos a largo, e incluso a medio plazo, son, a veces, difíciles de prever. A esto se ha unido, últimamente, la presión normativa de las Comunidades Europeas, que normalmente tenderá también a aumentar.

En los Estados Unidos se ha aceptado más fácilmente el principio de la *legislación delegada*, y allí no se han escrito libros como el de Lord Hewart, *The New Despotism* (1928) y el de G. W. Keeton, *The Pasing of Parliament* (1954); entendiéndose que el control remitido a las fases previas por la «Administrative Procedure Act», de 1946, ha funcionado de modo bastante satisfactorio. Pero debe recordarse que Norteamérica, por sus grandes recursos y menor población relativa, aún no ha requerido un grado de intervención estatal comparable al de Inglaterra y otros países europeos.

En el Reino Unido, la gran preocupación surgida en los años veinte, cuando los S. I. empezaron a crecer de un modo alarmante, ha sido reemplazada por una actitud, si no de plena acep-

(104) En el Reino Unido, *incluso si no están publicadas*; salvo que ello pueda alegarse como excepción, cuando se intentare acción criminal, por su incumplimiento.

(105) Se publica, cada dos años, un *Index to Government Orders*, por materias; además de listas diarias, mensuales y anuales, de los nuevos S. I.

(106) Ver Michael Rush y Malcolm Shaw (eds.), *The House of Commons. Service and Facilities*, Londres, 1974, págs. 36-37.

tación, sí de adaptación (107); y es indudable que los instrumentos de vigilancia se han ido perfeccionando.

Pero el ejemplo concreto de la legislación delegada y su control cobra su verdadera importancia cuando, a través de él, nos enfrentamos con el conjunto de los problemas de la crisis actual del Estado y del Derecho. Los valores básicos de las sociedades modernas son, indudablemente, la libertad, la igualdad y el bienestar basado en el desarrollo (108). El *bienestar* exige poderes y medios suficientes, en una Administración eficaz. La *igualdad* supone el derecho a participar, en un sufragio igual, y a través del mayor número posible de instancias públicas. La *libertad*, en fin, requiere una organización de los poderes constitucionales, que impida una excesiva concentración de poder y, por lo mismo, su abuso.

Esto último fue lo primero que se logró en Inglaterra; es también lo que ahora entra en conflicto con la necesidad de un poder a la vez democrático en su origen, y al que se piden cada vez más prestaciones.

Algunos constitucionalistas británicos piensan que se ha llegado al límite de lo que puedan dar de sí las normas tradicionales de una Constitución, flexible por antonomasia. Y llegan a afirmar que hace falta el planteamiento de una *Constitución escrita*, con posibilidad de *control judicial* como la americana (109).

Entretanto, el ejemplo británico de buscar soluciones prácticas a los problemas, a partir de las instituciones actuales, debe seguir siendo un modelo importante para los juristas.

(107) Ver Peter Bromhead, *Britain's developing Constitution*, Londres, 1974; cap. 15, «The Legislative Process», págs. 128 sigs.

(108) Cf. Arthur Maass (ed.), *Area and Power: a theory of local government*, 1959.

(109) Cf. O. Hood Phillips, *Reform of the Constitution*, Londres, 1970, págs. 144 sigs.

