

## Reino Unido

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. BREVE RESEÑA HISTÓRICA.—III. INTRODUCCIÓN AL PROCESO DE DEVOLUCIÓN.—3.1. Los intentos de descentralización del Gobierno laborista entre 1974 y 1979.—3.2. Los Libros Blancos de 1997.—3.3. El caso de Irlanda del Norte.—IV. ESCOCIA: LA SCOTLAND ACT DE 1998.—4.1. Organización institucional.—4.1.1. El Parlamento.—4.1.2. El Ejecutivo escocés.—4.2. Reparto de competencias.—4.3. El sistema de financiación.—V. IRLANDA DEL NORTE: LA NORTHERN IRELAND ACT 1998.—5.1. Organización institucional.—5.1.1. La Asamblea.—5.2. El Ejecutivo.—5.3. Otras instituciones.—5.4. Reparto de competencias.—5.5 Sistema de financiación.—VI. GALES: THE GOVERNMENT OF WALES ACT 1998.—6.1. Organización Institucional: La Asamblea Nacional.—6.2. Reparto de competencias.—6.3. El sistema de financiación.—VII. INGLATERRA.—7.1. La organización regional en Inglaterra.—7.2. La Greater London Authority.—VIII. EL GOBIERNO LOCAL. THE LOCAL SELF GOVERNMENT.—IX. CONCLUSIÓN.

### I. INTRODUCCIÓN

Con el triunfo del Partido Laborista se ha iniciado uno de los más ambiciosos cambios constitucionales llevados a cabo en el Reino Unido durante el último siglo. El sistema político británico está sometido a una profunda revisión desde 1997, de tal manera que la descentralización no es más que uno de los puntos de la reforma del sistema político constitucional británico, ya que aparecen otros, de también enorme trascendencia, como es la reforma de la Cámara de los Lores, la incorporación de la Convención de Derechos humanos al ordenamiento jurídico e incluso la reforma del sistema electoral.

En cualquier caso, y centrándonos en la reforma que afecta a la organización territorial del Reino Unido, debemos destacar que a través de la deno-

---

★ Blanca Cid Villagrasa, Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. María Teresa González Escudero, Letrada de las Cortes Generales.

minada «*devolution*» el clásico modelo británico de gobierno fuertemente centralizado ha sido sustituido por un sistema de descentralización política bastante más cercano al federalismo <sup>1</sup>.

Es obligado, sin embargo, realizar con carácter previo al estudio de este fenómeno, una serie de matizaciones que suavizan esta rotunda afirmación.

La primera precisión, aunque conocida no de menor importancia, es la relativa a la ausencia de un único texto constitucional en forma escrita en el Reino Unido. La principal singularidad que presenta el sistema constitucional británico, además de su flexibilidad, es la de contar con una Constitución consuetudinaria y no escrita en su mayor parte. Es más, en Gran Bretaña, diría Sir Ivor Jennings, la historia forma parte de la propia Constitución. Si en los países con Constituciones escritas la Historia permite interpretar la letra de la Norma Fundamental, en Gran Bretaña el texto de la Constitución es la Historia misma. Estas palabras resumen la importancia de la Historia en la formación y desarrollo del sistema constitucional británico, circunstancia que nos obliga a recurrir a aquélla, para comprender éste.

La segunda matización debe intentar explicar qué se entiende actualmente por «United Kingdom». Esta tarea, que en principio parece ser una precisión puramente terminológica, hunde sus raíces en la aparición del Estado como sujeto jurídico político y en la circunstancia de que este concepto no haya tenido significación jurídico-práctica en el Derecho anglosa-

<sup>1</sup> Vid. Josefa Cantero Martínez, «La devolución de poderes en el Reino Unido: tres modelos diferentes de descentralización para Escocia, Gales e Irlanda del Norte», en *Revista de las Administraciones Públicas*, núm. 155, mayo-agosto de 2001, p. 261.

<sup>2</sup> Hay que recordar, siguiendo a García Pelayo, que la Corona o el Rey (por cuanto que ambos conceptos, en el aspecto jurídico-público, son empleados por los ingleses indistintamente), son susceptibles de una doble significación:

- Un significado general o amplio, que permite calificar a la Corona como la forma británica de la idea continental de Estado.
- Y un significado particular técnico-jurídico, que considera a la Corona en tanto uno de los poderes que integran la estructura constitucional.

La Corona como forma de la comunidad jurídico-política puede incardinarse dentro del concepto de *trust*; el rey es un *trustee* por cuenta de su pueblo, un *public trust*, según Burke. Con ello se viene a significar que entre la Corona y el pueblo existe una relación de confianza mutua, en la que la Corona es sujeto activo, y el pueblo sujeto pasivo.

En definitiva, y en la línea apuntada por Maitland, es posible que no haya gran diferencia entre el pueblo, el Estado y la Corona; y ello, en atención a la individualidad histórico-política de Gran Bretaña, en donde sólo tardía y fragmentariamente ha penetrado la idea continental de Estado. En consecuencia, junto a las significaciones más tradicionales, la Corona es para el Reino Unido:

- La unidad frente al pluralismo jurídico-político. La Corona aparece en el Derecho inglés como el vínculo de los tres poderes capitales. Tal es el sentido de que al Ejecutivo se le llame rey en Consejo, al Legislativo rey en Parlamento (*King in Parliament*), y al Judicial rey en su Tribunal (*King in his Court*)
- Un centro de imputación de actos, que en el modelo continental son imputados al Estado.
- Y es expresión del principio de neutralidad, que asegura la continuidad de la ordenación política inglesa por encima de los cambios constitucionales y de las variaciones de la opinión.

Peró, por encima de lo anterior, de la Corona destaca su aspecto emocional; el hecho de que, como apuntara Jennings, suministra el enfoque conveniente para el patriotismo. La Corona, vinculada ahora indisolublemente a la persona del rey, es la encarnación de la unidad y la existencia política del pueblo británico.

jón, ya que, lo que para otros países es Estado, para el Reino Unido es Corona<sup>2</sup> y, por ello, los ciudadanos británicos tienden a referirse al derecho de la tierra o del lugar y no al derecho estatal. Según Michael Keating<sup>3</sup>, el Reino Unido más que un Estado-Nación a la francesa, es la unión de cuatro Naciones, o como entiende Munro<sup>4</sup>, sería erróneo hablar de un derecho británico o del Reino Unido, pues éste no existe. Para este autor el Reino Unido comprende tres sistemas legales diferenciados hasta un cierto punto: el inglés, el escocés y el norirlandés<sup>5</sup>. La Corona, vinculada indisolublemente a la persona del rey, es la encarnación de la unidad y la existencia política del pueblo británico, comprendiéndose en este concepto, no sólo el Reino Unido, sino también a otros territorios, como son las Islas de Man y del Canal y a los demás miembros de la *Commonwealth*; no en vano, la *Commonwealth Declaration* de 1949 reconoció al monarca inglés como Jefe de la *misma* (*Head of the Commonwealth*) y símbolo de la libre asociación y de la independencia de las naciones miembros, que cooperan en la prosecución de la paz, de la libertad y del progreso<sup>6</sup>.

En este sentido, el estudio de la organización territorial del Reino Unido abarca, en principio, sólo a la entidad entendida como «Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte», denominación ésta que fue formalmente adoptada tras la secesión del sur de Irlanda en 1922. El título precedente era el de «Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda» y lo recibió del Tratado de la Unión de 1801, con el que Gran Bretaña e Irlanda pasaron a formar un sólo Reino, de hecho el término Gran Bretaña comprende Escocia, Inglaterra y Gales, nombre que se asumió cuando dos reinos independientes, Esco-

<sup>3</sup> Vid. Michael Keating, «La descentralización del Reino Unido», *Anuario de las Colectividades Locales*, Instituto Universitario Europeo, Florencia, 2004.

<sup>4</sup> Vid. C. Munro, «Constitutional Law», Editorial Warrterworths, London, Edinburgh, Dublin, 1999, p. 15.

<sup>5</sup> No alude a Gales porque aunque a partir de 1998 se sustanció el proceso de devolución de competencias o poderes a las distintas regiones británicas, se puede hablar de un ordenamiento galés, parcialmente distinto del inglés. Pero, como la mayor parte de las competencias de la Asamblea de Gales son ejecutivas y no legislativas, es fácil comprender que los dos ordenamientos siguen siendo en gran medida similares.

<sup>6</sup> Esta especificidad en la configuración del «Estado británico» permite mejor comprender lo complicado que es delimitar su estructura territorial y lo difícil que es afirmar de forma categórica su carácter de Estado unitario o de Estado federal. No se puede olvidar que junto a lo que denominamos Reino Unido existen otros regímenes territoriales difícilmente comprensibles para el Estado continental. Tal es el caso de la *Commonwealth*, de la que podríamos decir que inicialmente podía considerarse una unión monárquica de Estados, en cuanto que todos sus integrantes reconocían institucionalmente, como su Jefe del Estado, al titular de la Corona británica, pero que a partir de 1949, y con el fin mantener a la India dentro de ella, se admitió la forma de gobierno republicana, con el reconocimiento genérico de la Corona sólo como Jefe de la *Commonwealth*. Desde este momento, es posible distinguir dos círculos concéntricos de miembros integrantes: monárquicos y republicanos. Entre los primeros subsiste la unión monárquica; para los segundos, la Corona es símbolo exterior de cooperación y colaboración, es decir, cabeza de la *Commonwealth*.

En la actualidad, unos 49 Estados son miembros de la *Commonwealth*, muchos de ellos, constituidos tras la Segunda Guerra Mundial, adoptaron la forma republicana. Con ello, la *Commonwealth* se presenta como una unión de Estados de carácter multirracial, con tenues vínculos jurídicos, constitutiva de un bloque económico, tutelado por normas preferenciales, e integrada por miembros con plena libertad de comportamiento en las relaciones internacionales.

cia, por un lado, e Inglaterra y Gales, por otro, se unieron en 1707, después de haber compartido monarca desde 1603. Gales, por su parte, había sido previamente conquistada por el reino de Inglaterra a finales del siglo XIII e integrada legal y administrativamente desde el siglo XVI por el Act of Union de 1536. No obstante, tal y como señalábamos anteriormente, existen otros territorios, como la Isla de Man y las Islas del Canal, que desde un punto de vista jurídico no forman parte del término Reino Unido, si bien se consideran posesión de la Corona<sup>7</sup>. Para hacer referencia al conjunto de estos territorios, es necesario utilizar la expresión «Islas Británicas» de acuerdo con la «Interpretation Act de 1978»<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> También es destacable la relación jurídica entre las Islas de Man y del Canal con el Reino Unido, ya que no forman parte de éste ni tiene la consideración de colonia, es más, a decir de S. A. de Smith su *status* es «único».

Históricamente, la Isla de Man permaneció bajo dominio normando hasta 1266, cuando pasó a formar parte del reino de Escocia. En el siglo XIV quedó bajo el rey de Inglaterra, para que, finalmente, a través de la Isle of Man Purchase Act de 1765, pasase a formar parte de la Corona británica. Desde el punto de vista institucional, la Isla de Man posee su propio órgano legislativo formado por dos Cámaras con competencias plenas para legislar en materias que afectan únicamente a la Isla. Ahora bien, estas Leyes han de ser sancionadas por el rey, quien puede negarse a ello a sugerencia del Ministro del Interior por considerarse inaceptables para el Gobierno del Reino Unido, de hecho el principal medio de comunicación entre este territorio y el Reino Unido es este ministro. Así mismo, el Poder Ejecutivo se ejerce por un Gobernador que representa a la Corona en la isla y es asesorado por un Consejo Ejecutivo que está fundamentalmente formado por los presidentes de los órganos de la Cámara Baja (Tynwald). Finalmente, posee su propio régimen administrativo, fiscal (incluso después de la entrada del Reino Unido en la Comunidad Europea) y jurídico, contando con su propia administración de justicia, sin perjuicio de que la última instancia en la resolución de controversias pueda ser la Judicial Committee of the Privy Council. La Isla de Man no cuenta con representantes en Westminster y las Leyes aprobadas en este Parlamento no son de aplicación inmediata en su territorio, sino que necesita una Order in Council. Sin embargo, las cuestiones relativas a las relaciones internacionales y a la defensa las asume plenamente el Reino Unido. Se ha dicho que tanto este régimen como el de las Islas del Canal siguen el modelo del Gobierno local británico, lo que es más evidente en el ámbito de estas últimas, donde apenas si se diferencia el Poder Legislativo del Ejecutivo. Las Islas del Canal pertenecían al Gran Duque de Normandía cuando este se convirtió en el Rey de Inglaterra, en el año 1066, y en dicho reino se mantuvieron una vez que el Rey Juan perdiera el Ducado. En la actualidad las Islas de Canal se dividen en dos Condados: Jersey y Guernsey, dentro del cual están las dos Islas del Canal con una población algo más destacable; éstas son: Alderney y Sark, la primera de ellas está totalmente integrada en Guernsey desde 1948, mientras que Sark, *where time stands still*, es sustancialmente autónoma. Desde el punto de vista institucional tanto Jersey como Guernsey son básicamente idénticas. La primera de ellas tiene un Gobernador nombrado por la Reina y los oficiales insulares, elegidos también por la Corona de entre sus habitantes y después de celebrar una consulta popular, posee, así mismo, un Parlamento unicameral (los Estados) cuya composición es de lo más peculiar, pues actúa como presidente el sherif de la isla, es miembro de él con voz pero sin voto el Dean de Jersey y, además, lo son doce senadores elegidos por seis años y 28 diputados elegidos por tres, finalmente, también forman parte de este órgano doce «condestables» elegidos por las distintas parroquias. La Isla de Guernsey tiene dos Cámaras separadas, los *Estados de Deliberación* y los *Estados de Elección*. En todo caso, el Parlamento de Westminster mantiene su potestad de legislar sobre estos territorios, bien directamente, bien a través de una Order in Council que extienda los efectos de una Ley británica a los mismos. Esta afirmación debe verse matizada, sin embargo, por la convención constitucional que determina que para que el Parlamento central legisle en exclusiva para estos territorios o determine que una Ley británica debe aplicarse en ellos, ha de contar con su consentimiento, lo que sin duda ha tenido especial relevancia en el proceso de adhesión del Reino Unido a la Comunidad Europea, ya que a través de un protocolo se dejó estos territorios al margen de la política de armonización fiscal europea.

<sup>8</sup> No obstante, la «British Nationality Act 1981» las incluye en el Reino Unido a efectos de legislación sobre nacionalidad.

La tercera matización a tener en cuenta, está en los dos principios contradictorios que gobiernan este Reino Unido <sup>9</sup>. El primero es el de la supremacía parlamentaria y el segundo es el principio de nacionalidad, según el cual las naciones tienen derecho a la autodeterminación, de hecho aunque la descentralización, o más correctamente la *devolution*, se produjo a partir de los años 90, desde la unión de todas estas regiones, cada una, en mayor o menor grado, ha mantenido sus propias instituciones, lengua, elementos culturales y derechos históricos, aunque sometidas al mismo Parlamento de Westminster y a la Corona. Dicha contradicción se debe a la existencia de dos doctrinas: la corriente unionista que reconoce la realidad plurinacional del Reino Unido y la diversa idiosincrasia de cada territorio, lo que permite una descentralización administrativa, pero no una capacidad de autogobierno para las regiones. Y la corriente defensora de la autonomía política o «home rule», partidaria de la autonomía política de las naciones <sup>10</sup>, una autonomía política que ya preconizaba el primer ministro William E. Gladstone en el siglo XIX.

Pues bien, después de más de cien años de debates entre unionistas y autonomistas se ha aprobado la «devolución» a Escocia, Gales, Irlanda del Norte e Inglaterra, lo que, como dice Zoca Zabala <sup>11</sup>, parece reconocer la realidad plurinacional del Reino Unido, abriendo un proceso en virtud del cual éste se muestra sensible a las tradiciones históricas distintas de cada región y les otorga potestades ejecutivas y legislativas, pero, al mismo tiempo, parece no aceptar una verdadera autonomía política, pues Westminster es soberano y conserva el derecho de cambiar el sistema unilateralmente, cuestión sobre la que volveremos al explicar el concepto de «devolution».

Ahora bien, la convivencia de estos dos principios contradictorios deja patente que la devolución de poderes otorgada por Westminster se ha hecho en función del desarrollo de la conciencia de nacionalidad y especificidad en las regiones, así como de la capacidad y voluntad de gestión de los intereses propios de cada una de ellas <sup>12</sup>. Por eso, lo que caracteriza al Reino Unido es ser un reino homogéneo dentro de la heterogeneidad que le da su carácter de Estado multinacional o como dijera la Comisión Kilbrandon en el año 1968, *dentro del Reino Unido existen países, regiones y naciones con una separada identidad nacional*.

En definitiva, acontece que el contenido concreto del proceso de descentralización ha sido consecuencia directa de las peculiaridades políticas, culturales e históricas de cada uno de estos territorios que forman el Reino Unido.

<sup>9</sup> Vid. Michael Keating, «Descentralización del Reino Unido», para el *Anuario de las Colectividades Locales*, Instituto Universitario Europeo, Florencia, 2004.

<sup>10</sup> Vid. V. Bogdanor, *Devolution*, Oxford University Press, Oxford 1979, pp. 10 a 41 o también, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford 1999.

<sup>11</sup> Vid. Cristina Zoca Zabala en *Las reformas constitucionales sobre regiones y nacionalidades en el proceso de aprobación de la Constitución Europea, Francia, Italia y Reino Unido*.

<sup>12</sup> Vid. M. Cuchillo Foix, *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 23.

Así, mientras Escocia se articula en un sistema bastante parecido al de nuestras Comunidades Autónomas, en la medida en que se le ha dotado de un Parlamento (con competencias en materia impositiva) y un Ejecutivo, Gales lo hace a través de una Asamblea con funciones meramente ejecutivas. Pero tal vez el caso más peculiar sea el de Irlanda del Norte, pues su configuración está estrechamente ligada al proceso de paz en Ulster, hasta el punto de que, por un lado, la falta de avance en el proceso de desarme ha impedido su puesta en marcha y, por otro, sus Instituciones pretenden garantizar la participación de las dos Comunidades enfrentadas: los protestantes unionistas y los católicos republicanos. Finalmente, la organización de Inglaterra ha quedado reducida prácticamente al ámbito local con la aprobación de la Ley del Gran Londres y el intento de constitución de algunas Asambleas regionales cuyas competencias, sin embargo, están poco definidas, sobre todo, tras el fracaso de los referendos al proyecto de ley sobre las mismas; en realidad la falta de identidad de las regiones que constituyen el territorio de Inglaterra ha supuesto el abandono de cualquier intento serio de descentralización.

Por todo ello, hemos considerado que resultaría interesante conocer cómo se han ido desarrollando estos distintos modelos de descentralización. De ahí que en las siguientes páginas nos propongamos realizar una breve reseña histórica, para luego analizar los antecedentes inmediatos de la *devolution* y, finalmente, explicar ésta, distinguiendo entre Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte, por cuanto que cada una de ellas ha evolucionado de manera diferente.

## II. BREVE RESEÑA HISTÓRICA

El Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, como su nombre sugiere, fue formado por la unión entre los distintos territorios que coexistían en las Islas<sup>13</sup>, ocupados por distintos grupos de nativos y de invasores. Los más tempranos habitantes que se asentaron en lo que hoy conocemos como Inglaterra fueron arrollados por los celtas y los Iberos en los siglos previos al nacimiento de Cristo.

La ocupación romana de lo que hoy se conoce como Inglaterra y Gales comenzó en el año 43 d.C.; dicha dominación duró hasta el siglo V cuando empezó a ceder ante las incesantes incursiones de los invasores del norte de Europa, entre ellos los Anglos, de cuyo nombre se deriva Inglaterra, los Sajones, los Jutos, los Noruegos y los Daneses. A lo largo del siglo IX los vikingos daneses dominaban grandes partes del norte y este de Inglaterra, pero el rey Alfredo «El Grande» los repelió a la zona suroeste (Wessex). Cuando el biznieto de Alfredo reinó (959-975) lo hizo sobre un territorio cuyas fronteras no eran muy distintas a la de la actual Inglaterra. Así que, desde el siglo X prácticamente ha habido un único rey de Inglaterra, aunque estos reyes permi-

<sup>13</sup> Vid. Colin R. Munro, «Naciones y Regiones en el Reino Unido», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 261, enero-marzo, 1994.

tieron siempre la convivencia de las distintas costumbres locales que prevalecieron en las distintas áreas, incluso tras la conquista normanda en 1066.

El territorio que hoy conocemos como Gales nunca existió como una entidad política unificada, a pesar de los intentos de muchos de sus caudillos. Uno de ellos, Llewellyn ap Griffith, consiguió, sin embargo, que, en 1267, el rey de Inglaterra Enrique II le reconociera el título de Príncipe de Gales, pero, tras verse involucrado en una guerra contra el rey Eduardo I de Inglaterra, perdió su territorio y la vida. Por virtud del Estatuto de Gales de 1284 esas tierras pasaron a pertenecer al rey de Inglaterra, pero aun así no se unificó jurídicamente hasta 1536 y 1543, bajo el reinado de Enrique VIII.

En 1746 se promulgó una Ley del Parlamento británico que, aunque permitió el uso de su lengua y garantizó la representación del territorio de Gales en el Parlamento de Westminster, explícitamente dispuso que todas las referencias legislativas a Inglaterra serían tenidas como hechas también a Gales. Sólo a partir del siglo XIX, con el resurgimiento de una conciencia nacional, se reconoció una cierta especificidad a este territorio y se legisló separadamente para él.

Escocia, por contra, se unificó en un solo reino desde comienzos del siglo XI y reafirmó su independencia tras la batalla de Bannockburn (1314), aunque no existió como verdadero reino hasta 1469, con el traspaso de las Islas de Okney y Shetland por parte de Dinamarca. En el año 1603, cuando el rey escocés Jaime VI sucedió también al trono inglés, los dos países tuvieron el mismo monarca. En 1707 se llegó a un Tratado de Unión ratificado por leyes de ambos Parlamentos. Este Tratado de Unión creó el Reino Unido de Gran Bretaña, que sustituyó a los dos Parlamentos existentes y estableció un sistema sucesorio común a la Corona. La unión no generó una completa asimilación, sino que se establecieron disposiciones que aseguraron que el sistema judicial y el derecho privado de Escocia se mantuvieran separados, así como que la Iglesia presbiteriana de Escocia continuara siendo la Iglesia oficial en la parte norte del Reino, mientras que la Iglesia episcopaliana de Inglaterra mantuviera semejante estatus en el sur. Así mismo, este Tratado reguló la representación escocesa en el Parlamento británico y estableció que la dirección política y de gobierno de Escocia estuviera a cargo del Lord Advocate hasta 1885, cuando fue sustituida por el Secretario de Estado para Escocia.

Por su parte, Irlanda<sup>14</sup> quedó sometida al dominio inglés durante el período de los Plantagenet. A finales del siglo XIII se creó un Parlamento irlandés, aunque su representación quedó en manos de los colonos ingleses con exclusión de la población autóctona. Durante el reinado de Enrique VII (1485-1509) las reglas inglesas en Irlanda sólo se aplicaban en una zona denominada el Pale, una estrecha línea de tierra situada a cincuenta millas del Norte de Dublín y veinte millas mar adentro; de hecho, las leyes del Parlamento inglés sólo serían aplicables a Irlanda una vez que el Parlamento irlandés lo

<sup>14</sup> Vid. J. F. McDowney, *Public law*, Sweet & Maxwell, 1998, London, pp. 18 y ss.

ratificase; por contra, las proposiciones legislativas irlandesas debían ser aprobadas por el Rey de Inglaterra y su Consejo. La ruptura de Enrique VIII con la Iglesia Católica agravó aún más la situación al favorecerse a los colonos británicos frente a la población nativa que se negaba a rechazar la autoridad de Roma; finalmente, el Parlamento irlandés se vio obligado a reconocer a Enrique VIII como rey de Irlanda, al tiempo que crecía un espíritu nacional que era romano católico y anti-inglés, lo que no se suavizó ni con la firma del tratado de Kirkcenny en 1649, bajo el gobierno de Oliver Cromwell, por medio del cual se garantizaba la tolerancia religiosa y un Parlamento independiente para Irlanda.

En 1783 se reconoció la autoridad del Parlamento irlandés sobre toda Irlanda, aunque algunas cuestiones eran competencia exclusiva del Parlamento de Inglaterra. En 1800 se constituye el nuevo Estado del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, desapareciendo el Parlamento de este país y a cambio nombrando 100 representantes en Westminster. Pero sobre todo la principal consecuencia de esta norma fue que la cuestión irlandesa entró de lleno en la política británica. A partir de ese momento se suceden los intentos por establecer un sistema de autogobierno para el territorio, en especial a partir del gobierno de Gladstone. En 1914 el estallido de la Primera Guerra Mundial frustró lo que parecía un principio de acuerdo con la aprobación de una ley que reconocía cierto autogobierno a todo el territorio de Irlanda. En 1920 una Ley de partición, que suponía la división del territorio y la creación de dos Parlamentos separados y subordinados al de Londres, uno en Belfast para los seis condados del norte y otro en Dublín para los restantes veintiséis, intentó dar otra solución al conflicto; sin embargo, tampoco llegó a tener plena eficacia, porque el Partido Revolucionario Independentista, el Sinn Féin, creó un Gobierno provisional para un Estado libre irlandés en Dublín. El intento del Gobierno británico de reprimir este movimiento fue baldío y provocó dos años de auténtica guerra civil. Finalmente, el Gobierno británico transigió y estableció un Estado irlandés en 1922. El tratado permitió que los seis Condados del norte, lo que conocemos como Ulster, pudieran optar, por medio de una votación, si querían salir de ese Estado o permanecer en el Reino Unido bajo las condiciones de la Ley de 1920, cosa que en efecto hicieron. A partir de entonces el Estado se convirtió en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, mientras que el resto de la Isla se fue disociando del Reino Unido separándose de la Commonwealth y finalmente convirtiéndose en un País totalmente independiente: La República de Irlanda.

The Government of Ireland Act de 1920 se aplicó, pues, sólo en una parte del territorio de la Isla hasta 1972, momento en el que, ante la grave situación de enfrentamiento existente en el Ulster, el Gobierno Británico se vio obligado a suspender dicha autonomía quedando configurado el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte como el actual estado unitario que conocemos, y que con el proceso de *devolution* ha iniciado una nueva etapa en la que cada territorio ha seguido su propia evolución.



### III. INTRODUCCIÓN AL PROCESO DE DEVOLUCIÓN

La breve historia reseñada y fundamentalmente el problema irlandés nos rebelan el sentimiento nacionalista que existe en los distintos territorios o regiones del Reino Unido. Sentimientos que el Parlamento de Westminster no ha podido desoír. A partir de la década de los sesenta se iniciaron importantes corrientes regionalistas y nacionalistas, impulsadas por el considerable ascenso electoral de los partidos nacionalistas galés y escocés, que se unieron a las ya existentes críticas al centralismo británico. En contra de éste se esgrimía la necesidad de una organización del Estado más racional y una mayor participación o acercamiento de los ciudadanos al proceso de toma de decisiones.

Así, el Gobierno laborista de Tony Blair se embarcó en la reforma constitucional de la planificación regional, modernización del gobierno local y la «Devolution» o descentralización política del Reino Unido<sup>15</sup>, pero asentada sobre el supremo y soberano Parlamento de Westminster, que como afirma Bogdanor<sup>16</sup> sigue «siendo el sol alrededor del cual los planetas giran».

El término *devolution*, según aparece definido en el Dictionary of Modern legal Usage<sup>17</sup>, significa meramente el *traspaso de poder o autoridad de una persona o entidad a otra*. Y en estos términos empezó a usarse por Edmund Burke en su discurso pronunciado en la Cámara de los Comunes en 1774<sup>18</sup>. En él Burke trató de demostrar cómo era perfectamente posible conciliar las demandas de autogobierno provenientes de las colonias americanas con los derechos imperiales de Gran Bretaña. La lógica sobre la que se basaba su argumentación giraba en torno al concepto de «delegación» del poder para legislar. De esta forma Burke buscaba la concesión del máximo de autonomía posible a las colonias, pero sin debilitar con ello el poder imperial, mediante la división del mismo, que implicaba, por ejemplo el sistema federal. Su planteamiento, aunque desoído para el caso de las colonias británicas, se convirtió en la política seguida por el Gobierno Británico para Canadá, Australia, Nueva Zelanda o Sudáfrica, donde a raíz de estos planteamientos, se les concedió un Parlamento con competencia para legislar para la paz, el orden y el buen gobierno, lo que fue el primer paso para acceder a la condición de «dominion» dentro del conjunto de las naciones de la Commonwealth<sup>19</sup>.

No obstante, la *devolution* de Burke influyó decisivamente en el concepto de «Home rule» acuñado por Gladstone para solucionar la cuestión irlandesa a finales del siglo XIX.

<sup>15</sup> La clasificación se ha sacado de la obra L. J. Sharpe, «Regional Government in Britain. The Furtive Tier», en *Dix ans de Regionalisation en Europe. Bilan et perspectives (1970-1980)*, Instituto Universitaire European, Cujas, 1982, p. 77.

<sup>16</sup> Vid. V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, ob. cit., p. 1.

<sup>17</sup> Vid. 2.<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 273.

<sup>18</sup> Vid. E. Burke, «Speeches and letters on American Affairs», *Everyman*, London, 1961, p. 60.

<sup>19</sup> La condición de «dominion» en 1921 significaba, en esencia, los plenos poderes en cuanto a la política interna, pero no la posibilidad de legislar con efectos extraterritoriales; las restricciones a los poderes legislativos de los Parlamentos de los «dominions» fueron suprimidas por el Statute of Westminster de 1931.

En efecto, William E. Gladstone en el siglo XIX acuñó el concepto «Home rule all Round», esto es, autogobierno o gobierno en autonomía o doméstico, lo que luego se extendió a los demás territorios.

Ya en el siglo XX la *devolution* se erigió en el mecanismo para satisfacer las demandas de autogobierno que llegaban desde Escocia, Gales e Irlanda del Norte, si bien hay que esperar hasta finales de la década de los sesenta para que los dos partidos más importantes en Gran Bretaña, el Laborista y el Conservador, los cuales además mantenían una actitud dubitativa respecto a las fuerzas nacionalistas de los territorios periféricos, intentasen avanzar en el proceso de descentralización. Así, en abril de 1969, se constituyó la «Royal Commission on the Constitution», con el encargo genérico de examinar las funciones del Parlamento y el Gobierno Central en relación con las distintas nacionalidades y regiones del Reino Unido y de pronunciarse sobre la oportunidad de cambio en la distribución territorial del poder dentro del mismo.

El informe de la Comisión, conocido como el informe Kilbrandon, tras concluir que el sistema de descentralización administrativa basada en departamentos ministeriales específicos para Escocia y Gales había llegado tan lejos como razonablemente podía llegar, sólo alcanzó un Acuerdo en 4 puntos concretos:

- 1.º Fue rechazada la posible independencia y consiguiente secesión de Escocia y Gales, porque no era demandada por la mayoría de los habitantes de dichos territorios y porque atentaba contra la unidad política y económica del Reino Unido.
- 2.º Se desechó la solución federal, al considerarse que el Reino Unido no era un Estado idóneo para adoptar este modelo.
- 3.º Se articuló la descentralización o *devolution* sobre la base de la concesión a Escocia y Gales de órganos autónomos y, en concreto, una Asamblea, aunque no se llegó a un Acuerdo sobre sus competencias. Finalmente, el término *devolution* se definió como «*delegación de poderes del Gobierno central sin renuncia de la soberanía*».
- 4.º Se acordó la necesidad de adoptar un sistema electoral proporcional para la elección de las futuras Asambleas Regionales.

En todo lo demás las posiciones de los distintos comisarios fueron discrepantes, lo que provocó que el informe final de la Comisión, tras un corto debate en la Cámara de los Comunes, fuese olvidado.

### **3.1. Los intentos de descentralización del Gobierno laborista entre 1974 y 1979**

Tras las elecciones de febrero de 1974 la cuestión de la descentralización territorial del Estado reviviría. La mayoría relativa obtenida por el laborista Wilson se volvió a preocupar por el tema, publicando, en junio de 1974, un documento de consulta (Green Paper) bajo el nombre de «Devolution within the United Kingdom: Some alternatives for Discussion», que recogió

algunas propuestas de la Royal Commission. Unos meses más tarde, en septiembre del mismo año, también se haría público un Libro Blanco (White Paper), «Democracy and Devolution: proposals for Scotland and Wales», en el que se sentaban los principios generales a seguir de los que el Gobierno laborista ya no se separaría. Tales fueron: la adopción del modelo de *legislative devolution* para Escocia, la financiación estatal a través de transferencias del Tesoro a las nuevas Autonomías (block grant), la no reducción de la representación escocesa y galesa en Westminster y el mantenimiento de la Scottish Office y la Welsh Office. La descentralización generalizada de las regiones inglesas era, en cambio, pospuesta para su consideración posterior.

La ausencia de una mayoría absoluta en los Comunes frustraría el desarrollo legislativo de tales propuestas. Reelegido el laborista Wilson por mayoría absoluta, su Gobierno comenzó a poner los andamios para materializar los principios generales del Libro Blanco; a tal efecto, publicó uno nuevo en el que su mayor novedad fue atribuir al Ministro Central para Escocia el carácter de «Secretary of State for Scotland», con funciones para poder proponer y nombrar al jefe del Ejecutivo autónomo escocés, y con derecho de veto sobre las leyes de la Asamblea escocesa, cuyo ejercicio no era revisable en sede jurisdiccional y podía accionar cuando lo considerara conveniente por razones puramente políticas. Las quejas del pueblo escocés no tardaron en llegar, hasta el punto de que el partido nacionalista de Escocia tachó el Libro Blanco de «afrenta a Escocia» y declaró que «los ciudadanos escoceses habían sido decepcionados y que ellos no se esperaban ser insultados»<sup>20</sup>.

El Gobierno laborista se vio obligado a lanzar un nuevo Libro Blanco en agosto de 1976. En él desaparecería ya la cláusula que facultaba al Secretary of State for Scotland para bloquear las leyes del Parlamento escocés, se remitía a los órganos judiciales (concretamente al Comité Judicial del Privy Council) la decisión sobre el carácter *ultra vires* de las mismas, y se incluía en las competencias atribuidas a Escocia no sólo su legislación civil, sino también el control y la responsabilidad sobre la Agencia de Desarrollo escocesa que se acababa de crear.

Una vez solucionada la controversia sobre el Libro Blanco, el Gobierno laborista decidió desarrollarlo legislativamente mediante la redacción de un sólo proyecto de ley en el que se recogiera la autonomía tanto de Escocia como de Gales. Pero el Scotland and Wales Bill, como así se le bautizó, no consiguió la mayoría parlamentaria para su aprobación (fundamentalmente por los laboristas disidentes) y el 22 de febrero de 1977, el Gobierno se vio obligado a dar carpetazo al proyecto de ley, que fue definitivamente aparcado. Este fracaso supuso un duro golpe para los laboristas, que perdieron el apoyo de los partidos nacionalistas y casi perdieron el poder. Tuvieron que asociarse al partido liberal, con el que pactarían en marzo de 1977.

Consecuencia de ello fue que el Gobierno laborista presentó ante los Comunes dos proyectos de ley distintos y separados, uno para Escocia y otro para Gales.

<sup>20</sup> Vid. op. cit., V. Bogdanor, *Devolution*, Oxford University Press, Oxford, 1979, p. 153.

El Scotland Bill y el Wales Bill se aprobaron no sólo con el apoyo de los liberal-demócratas, sino también de los propios laboristas disidentes en la votación de febrero de ese mismo año. Así, los dos proyectos se convirtieron en Ley en julio de 1978 bajo los nombres de Scotland Act 1978 y Walles Act 1978.

No obstante, las leyes de descentralización, que fueron muy enmendadas durante su tramitación, para ser aplicadas exigían su aprobación en referendos por el cuarenta por ciento del electorado escocés y galés, respectivamente, de modo que si no se alcanzaba dicho umbral, el Gobierno central presentaría Órdenes de revocación de las mismas ante Westminster, como así sucedió.

El resultado de los referendos destruyó la credibilidad del proceso de *devolution*. La consulta popular que tuvo lugar el 1 de marzo de 1979 fue un desastre. En Gales, sólo el 20 por 100 de los que asistieron a las urnas votó a favor de una Asamblea para Gales, lo que representaba únicamente un 12 por 100 de su cuerpo electoral. En Escocia un 51,6 por 100 de los votos emitidos fue a favor, lo que representaba exclusivamente el 32,8 por 100 del Cuerpo electoral escocés.

El Gobierno laborista se vio obligado a presentar sendas Órdenes en Westminster que derogaron las leyes descentralizadoras. Asimismo, los liberal-demócratas retiraron su apoyo al Gobierno, lo que desembocó en una moción de censura destructiva y la convocatoria de nuevas elecciones. Los conservadores alcanzaron la victoria con Margaret Thatcher.

Bajo los Gobiernos conservadores (1979-1997) los intentos de transferir competencias a las Regiones fueron rechazados. De hecho, el período conservador se caracterizó por una creciente centralización de la toma de decisiones en Westminster, afectando también a las autoridades locales a causa de diversas medidas impositivas establecidas para su financiación (Caso del Poll Tax o Community Charge, creado para la financiación de las autoridades locales mediante la *Local Government Finance Act 1988* y la *Local Government Housing Act 1989*, sustituidas tras el fracaso del sistema por la *Local Government Finance Act 1992*)<sup>21</sup>.

### 3.2. Los libros blancos de 1997

Ahora bien, durante este Gobierno de los conservadores se había creado una Comisión independiente con el nombre de «*Constitution Unit*», con el objeto de hacer una revisión crítica a las *Scotland Act* y *Wales Act* de 1978.

Dicha Comisión informó en abril de 1996 mediante la publicación de un documento para Escocia (*Scotland's Parliament: Fundamentals for the New Scotland Act*) y otro para Gales, en los que recomendaban optar por el conocido como *retaining model*, o la simple enumeración de las materias cuya com-

<sup>21</sup> Vid. J. F. Mceldowney, *Public Law*, Sweet & Maxwell, London, 1998, pp. 402 a 407.

petencia correspondía al Estado, entendiéndose delegadas a Escocia y Gales todas las demás, frente al denominado *transferring model*, adoptado por las leyes de 1978 que listaba directamente las materias traspasadas.

Los laboristas habían anunciado públicamente durante los años de gobierno conservador que una victoria electoral les daría suficiente autoridad y legitimación para dar impulso definitivo a sus propuestas sobre la devolución. Así, el partido, tras la muerte de Hogn Smith en 1995, pasó a ser liderado por Tony Blair y se enfrentó a los comicios generales de 1997 con el compromiso de someter a sendos referendos sus propuestas de autonomía para Escocia y Gales, de manera que si el resultado de los mismos era favorable, introduciría en Westminster proyectos de ley para la creación de órganos de autogobierno en ambos territorios en un plazo no superior a un año.

Las elecciones generales celebradas el 1 de mayo de 1997 dieron como resultado la abrumadora victoria del Partido Laborista. En cumplimiento de su promesa electoral, el Gobierno laborista publicó en julio del mismo año dos libros blancos con los nombres de «*Scotlands Parliament*» y «*a voice for Wales*». Dichos libros blancos establecían que si el electorado escocés y el galés respectivamente le prestaban su conformidad en referendos, el Gobierno introduciría para finales del mismo año 1997 sendos proyectos de ley en Westminster que les diera definitiva implantación.

La estrategia de los laboristas en 1997 difirió de esta forma, en relación con la utilizada en 1979:

- 1.º En 1997, los escoceses y galeses se debían pronunciar no sobre una ley ya aprobada por Westminster, sino sobre un libro blanco.
- 2.º Los escoceses debían responder afirmativa o negativamente acerca de la constitución de un Parlamento escocés y manifestar su posición acerca del poder del Parlamento de variar los impuestos. En Gales sus electores debían señalar en una casilla su acuerdo o desacuerdo acerca de la constitución de una Asamblea galesa.
- 3.º Escocia y Gales celebraron sus referendos en distintos días. Escocia el 11 de septiembre y Gales una semana más tarde.
- 4.º No se puso umbral mínimo a sobrepasar, como en 1979, que se exigió el voto favorable del 40 por 100 del electorado.

Así, el 74,3 por 100 asintió en que debería haber un Parlamento escocés y el 63,5 por 100 en que este Parlamento debería tener poder para variar el impuesto sobre la renta. En Gales, por contra, los resultados fueron muy ajustados, un 50,30 por 100 se manifestó a favor de la Asamblea regional, frente a un 49,69 por 100 en contra.

En cumplimiento de su promesa de terminar lo que se había dado en llamar «asuntos inacabados» en materia de devolución, el Gobierno laborista introdujo tres meses más tarde en el Parlamento de Westminster el *Scotland Bill* y el *Wales Bill*.

El paso por la Cámara de los Comunes de ambos proyectos de ley fue rápido. Sin embargo, el texto fue más debatido en la Cámara de los Lores. Pero los Lores se vieron limitados por los resultados electorales de los refe-

rendos y por «la convención Salinsbury», la cual les prohibía rechazar e incluso enmendar una medida que había sido incluida en el programa electoral del Gobierno. De este modo la Cámara Alta, aunque lo intentó, no pudo introducir alteraciones significativas en los proyectos de ley.

Los esfuerzos por transferir poderes a Escocia y Gales, finalmente, se concretaron en la Scotland Act, de 19 de noviembre de 1998, y la Government of Wales Act, de 31 de julio de 1998.

Según Agustín García Ureta<sup>22</sup>, el cambio de actitud y la rápida adopción de la normativa que lo sustenta puede situarse en el contexto europeo. De hecho fue el Reino Unido, durante el período del Partido Conservador, el que más insistió en aplicar el principio de subsidiariedad en el Tratado de la Comunidad Europea (actual art. 10 TCE). El creciente proceso de transferencia de competencias a la Unión y el incremento legislativo comunitario ha supuesto una progresiva pérdida de competencias de Westminster a favor de Bruselas. Esto supuso un reclamo por parte de los nacionalistas y autonomistas de la aplicación de un principio semejante en el propio Reino Unido. Igualmente, la creación de la Europa de las Regiones ha hecho aumentar la necesidad de favorecer los vínculos directos de éstas con las instituciones europeas.

### 3.3. El caso de Irlanda del Norte

Por lo que respecta al proceso de devolución de Irlanda del Norte, y tal y como ya apuntábamos en la referencia histórica anterior, éste no puede ser entendido si no se tiene en cuenta una premisa previa, cual es la cuestión del conflicto<sup>23</sup> existente en la Isla de Irlanda primero y, posteriormente, tras la independencia de una parte de ella, en el territorio del Ulster<sup>24</sup>, afirmación ésta, por otro lado, que no hace sino sustentar una constante en el estudio del derecho anglosajón, cual es la inevitable referencia a la historia para poder, siquiera, intentar comprenderlo.

Pero es que, además, el proceso de descentralización de Irlanda del Norte tiene especificidades propias, ya que, por un lado, puede considerarse el de más larga tradición, pues desde su completa incorporación al Reino Unido ha experimentado varios ensayos de autonomía y, por otro, desde el siglo XX se considera una pieza fundamental, bien para el logro de la paz en el territorio, bien como moneda de cambio si ésta no se produce.

---

<sup>22</sup> Vid. Agustín García Ureta, «La transferencia de poderes a las regiones en el Reino Unido: el caso de Escocia», en *Revista Vasca de las Administraciones Públicas*, núm. 55, 1999, p. 42.

<sup>23</sup> Este conflicto es a un tiempo religioso, ya que hay un claro enfrentamiento desde Enrique VIII entre anglicanos y protestantes contra católicos y nacionalistas, ya que incluso bajo el reinado de María Tudor, defensora de catolicismo, existieron enfrentamientos entre el poder real situado en Inglaterra y el pueblo irlandés, en este sentido, esta reina utilizó la política de introducir colonias de ingleses en la isla como método para dominar el territorio.

<sup>24</sup> En realidad el territorio que permaneció en el Reino Unido tras la independencia de Irlanda se corresponde con 6 de los 8 Condados que componen el Ulster.

De esta historia se observa que el autogobierno de Irlanda es una constante en el siglo XX, interrumpido, en todo caso, por los brotes de violencia que han impedido el desarrollo pacífico de su derecho de autodeterminación.

En efecto, tras varios intentos por aprobar una norma que regulase las especificidades del territorio irlandés, en 1914 el Parlamento británico aprobó la Home Rule Act, que regulaba el autogobierno para todo el territorio de Irlanda y reconocía la existencia de un Parlamento sometido a la supremacía del británico. Sin embargo, esta norma nunca llegó a entrar en vigor ya que no contó con el apoyo de ninguno de los grupos afectados. El levantamiento republicano de la Pascua de Dublín en 1916, duramente represado por el Gobierno británico, propició la creación del IRA y, finalmente, llevó, en 1920, a la concesión a 26 condados de la isla, de una autonomía moderada primero, la constitución de un dominio de la Corona después como Estado Irlandés libre (1922)<sup>25</sup> y, finalmente, a la proclamación de la República de Irlanda en 1949. Este proceso dividió la isla de Irlanda quedando el norte de la misma, de mayoría protestante, bajo el dominio británico, con la correspondiente modificación del Acta de Unión de 1801, ahora referida al Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte.

A partir de este momento, la evolución de ambas zonas es diferente, si bien se hace imposible separarlas de forma plena, Irlanda aprueba su constitución en 1937, pero no es reconocida oficialmente por Reino Unido hasta la Ireland Act de 1949. Esta Ley establecía en su artículo 1 que Irlanda del Norte seguirá formando parte de los dominios de su Majestad y que sólo todo el territorio o una parte del mismo podría dejar de formar parte del Reino Unido con el consentimiento de su Parlamento. Por su parte, la constitución irlandesa del 37 contenía una reclamación explícita sobre Irlanda del Norte, reclamación modificada como consecuencia de los acuerdos de Viernes Santo, de tal manera que en la actualidad se reconoce el derecho de cualquier persona nacida en la isla a formar parte de la nación irlandesa y expresa el deseo de ésta de unir a todos los ciudadanos que viven en la isla, si bien esta pretensión sólo podrá llevarse a cabo por medios pacíficos y con el consentimiento de la mayoría del pueblo democráticamente expresado.

Separada ya definitivamente de la nueva República de Irlanda, la provincia del Ulster fijó su capital en Belfast, y se le dotó de determinadas instituciones dentro del sistema constitucional británico. La Home Rule aplicable en el norte de Irlanda y vigente hasta 1972, año en que fue suspendida como consecuencia de la grave situación de enfrentamiento entre las dos comunidades de la zona, reconocía la existencia de un Primer Ministro con su ejecutivo y un Privy Council, que canalizaba las relaciones con el Gobierno

---

<sup>25</sup> La Home Rule Parliament Act de 1920 establece dos Parlamentos, uno para Irlanda del Norte, otro para el sur y un órgano común, el Council of Ireland, que no llegó a operar en la práctica. Es con la firma del tratado que incluía al estado libre de Irlanda en la Commonwealth con *status* similar al de Canadá, definitivamente ratificado en enero de 1922, cuando queda clara la exclusión de las seis provincias del Ulster.

central a través del Home Office<sup>26</sup>, un Parlamento con dos Cámaras elegidas por un sistema de representación proporcional, lo que garantizaba a la minoría católica representación en el mismo, y una Corte Suprema de Justicia. Conforme a esa norma el Parlamento de Irlanda del Norte tenía competencias para aprobar leyes en favor de la paz, el orden y el buen gobierno de las seis provincias, si bien al mismo tiempo el Parlamento del Reino Unido mantenía plenos poderes legislativos sobre el territorio de Irlanda del Norte y los poderes de su ejecutivo eran potencialmente ilimitados, ahora bien, en lo referido a las materias transferidas, la política del gobierno central fue la de intervenir sólo en aquellos casos en los que se solicitó expresamente por el Gobierno norirlandés. En todo caso, pronto las medidas recogidas en la Home rule tendentes a evitar situaciones discriminatorias para las dos comunidades, en especial la católica, desaparecieron tanto en el ámbito local (en 1922) como en el Parlamento (en 1929), quedando el territorio bajo un claro dominio del Partido Unionista de Ulster, que también tenía a la mayoría de los 13 representantes en Westminster, lo que fue fomentando la sensación de que la minoría católica y nacionalista no podría nunca alcanzar el poder por vías constitucionales.

El final de la década de los sesenta es de una crudeza extrema en el enfrentamiento entre las dos comunidades que además se había institucionalizado a través, por un lado, del IRA (Irish Republican Army) y, por otro, por el Ulster Defence Association y el Ulster Volunteer Force. Ni siquiera la Downing Street Declaration, de 19 de agosto de 1969, que establecía el fin de una serie de normas y situaciones discriminatorias para la colectividad católica, pudo apaciguar este enfrentamiento.

La suspensión de la Home Rule en 1972 se convierte ya en una constante en la historia de Irlanda del Norte que se gobernará, y aún todavía lo hace, por la Direct Rule, es decir, a través de la Northern Ireland Office presidida por el Secretario de Estado para Irlanda del Norte, manteniendo su representación en Westminster que, eso sí, pasa de 13 a 18 comunes.

Pero si el Gobierno Directo es una constante, también lo es los intentos de proceder a la devolución, como es el ejemplo de la Northern Ireland Constitution Act de 1973, la cual, durante un período de cinco meses (de enero a mayo de 1974), actuó como intento de reponer el autogobierno en el territorio, esta vez con un Parlamento unicameral, claramente sometido al británico y un Gobierno compartido por los Unionistas del Ulster y los Laboristas socialdemócratas, además se mantenía la figura del Secretario de Estado para Irlanda del Norte que hacía las veces de Gobernador del territorio. Por su parte, el Sunningdale Agreement entre el Gobierno británico e Irlandés fue otro claro antecedente de lo que es ahora el sistema de *devolution*, ya que pretendía crear el Consejo Irlandés (Ireland Council) que fomentase la cooperación entre los dos territorios de la Isla. Sin embargo, el miedo a que éste fuera el primer paso hacia la unificación le llevó también al fracaso.

<sup>26</sup> La figura del Ministro de Irlanda del Norte no se crea hasta 1972.



Además, para entender la estructura territorial de Irlanda del Norte hay que no perder de vista el desarrollo de la República de Irlanda como Estado independiente: su Constitución de 1937, que reclamaba que el Norte de Irlanda es de la República, su participación a lo largo de la segunda mitad del siglo XX en el desarrollo institucional del autogobierno del Ulster, que adquirió visos formales con el Acuerdo Anglo-irlandés de 1985, por el que el gobierno de Dublín pasaba a tener una intervención regular en asuntos políticos, jurídicos, de seguridad y fronterizos de Irlanda del Norte, y su papel decisivo en el proceso de *devolution* con modificación constitucional incluida que suaviza la reclamación territorial del 37, son claros ejemplos de ello.

Parece, incluso, que, según la orientación política de los ejecutivos irlandeses, los avances en la pacificación y establecimiento del autogobierno en Irlanda del Norte han progresado más o menos, que Mary Robinson fuera elegida Presidenta de la República irlandesa en 1990 y que en noviembre de 1994 cayera el Gobierno de Reynolds del partido Fianna Fáil (nacionalista conservador) y subiera al poder Bruton del partido conservador (Fine Gael) apoyado por los laboristas y la izquierda democrática, no ha hecho sino ayudar al proceso de diálogo<sup>27</sup> que desembocaría en el acta de devolución, en los acuerdos de Belfast y en el proceso de desarme.

En realidad, la década de los noventa es para Irlanda del Norte un momento decisivo: la Downing Street Declaration de 1993, entre el Gobierno británico e irlandés, es un hito de importancia en este proceso, ya que se recogía el compromiso de fomentar el autogobierno norirlandés y permitió el anuncio del cese de actividades violentas por el IRA, retomar los diálogos y llegar al Acuerdo del Viernes Santo o de Belfast, el cual establece las bases para la puesta en funcionamiento del autogobierno en Irlanda del Norte, que luego se plasmarían la Northern Ireland Act de 1998, pero también sienta las bases para la institucionalización de la dimensión irlandesa de esta cuestión, ya que crea instituciones de cooperación que han de servir para dar cauce a las relaciones de Irlanda del Norte con la República Irlandesa, así como a las existentes entre el Reino Unido y la República de Irlanda.

Por lo que respecta a la base institucional de la autonomía norirlandesa, el Acuerdo de Belfast señala que ésta contará con una Asamblea y un Ejecutivo que tendrán las características siguientes:

- 1.º La Asamblea estará formada por 108 miembros elegidos por un sistema proporcional y voto único transferible sobre la base de las circunscripciones existentes para las elecciones generales. En sus normas de funcionamiento deberá contemplarse una serie de salvaguardas para las distintas comunidades representadas, salvaguardas entre las que destacan la creación de una Comisión de la Igualdad, la exigencia de reparto de los puestos en comisiones entre las comunidades o el método de adopción de determinados acuerdos denominado cross-community. Dicho sistema obliga a que los acuerdos se tomen,

---

<sup>27</sup> En esta época se incluye en las negociaciones al Sinn Féin.

bien por mayoría de unionistas y nacionalistas presentes, bien por un 60 por 100 de los votos emitidos que correspondan al cuarenta por ciento de los votos nacionalistas y unionistas<sup>28</sup>.

- 2.º El Ejecutivo estará formado por un Primer Ministro, un Vice primer ministro y diez Ministros, que forma el Consejo de Ministros (Executive committee), la elección de los dos primeros cargos habrá de ser conjunta, mientras que la de los Ministros se repartirá proporcionalmente entre los partidos con representación en la Asamblea, si bien se reconoce la moción de censura individual.
- 3.º Junto a estas instituciones básicas hace referencia a otras tales como: el Forum Cívico Consultivo o el papel que debe desempeñar el Secretario de Estado para Irlanda del Norte<sup>29</sup>.

Por lo que a la dimensión más «internacional» de la situación se refiere, también el acuerdo de Viernes Santo definió una base institucional nueva:

- 1.º Se crea, así, el Consejo Ministerial Norte/Sur que pretende reunir a los órganos que tengan competencias ejecutivas en el Gobierno de la República de Irlanda y en el de Irlanda del Norte con el fin de desarrollar la cooperación y la acción común en la Isla de aquellas materias de interés mutuo y de la competencia de ambas administraciones.
- 2.º Así mismo, se crea el Consejo Británico Irlandés, con el fin de promover el desarrollo de los habitantes de las islas. Dicho Consejo estará formado por representantes de los Gobiernos de los dos Estados (británico e irlandés), así como por los de las instituciones de los territorios descentralizados (Escocia, Gales e Irlanda del Norte) y los de las Islas de Man y del Canal.
- 3.º Finalmente, se regula la Conferencia Intergubernamental Británico-Irlandesa, que viene a sustituir tanto al Consejo Intergubernamental Anglo-Irlandés como a la Conferencia Intergubernamental, establecidos bajo el Acuerdo de 1985 y cuyo objetivo será promover la cooperación bilateral a todos los niveles de interés entre los dos Gobiernos, sin que ello suponga ninguna cesión de soberanía por uno u otro.

Por último, el Acuerdo de Belfast regula otros aspectos de importancia en el proceso de la autodeterminación norirlandesa, como son el reconocimiento de los derechos humanos, el desarme, las materias relacionadas con las competencias de policía y justicia, o la situación de los presos y de las vícti-

---

<sup>28</sup> Las materias que necesitarían este apoyo serían según el acuerdo: la elección del Presidente de la Asamblea, la del Primer Ministro y Vice primer ministro, el Reglamento de la Asamblea, las asignaciones presupuestarias o cualquier otra materia si así lo solicitan 30 diputados.

<sup>29</sup> El Secretario de Estado para Irlanda del Norte es el responsable de las materias no devueltas a la autonomía, a él corresponde la presentación de proyectos en materias reservadas, debe defender los intereses de Irlanda del Norte en el Gobierno del Reino Unido y, por último, puede comparecer ante la Asamblea cuando así sea invitado.

mas. Todos ellos, en definitiva, nos conducen a destacar las diferencias que presenta la autonomía de Irlanda del Norte, con respecto a la de Gales y Escocia. En efecto, aunque en el ámbito de las competencias aquella esta próxima a esta última, su peculiaridad histórica ha precisado de un sistema político que busca el máximo consenso: todas las decisiones han de adoptarse por la mayoría de las dos comunidades existentes e incluso sus instituciones procuran preservar, en cuanto a su composición, este equilibrio, lo que, en cierto modo, cercena su capacidad de desarrollo y le da cierto aspecto de provisionalidad dependiente tanto de la evolución del conflicto político social subyacente como de sus relaciones con la República de Irlanda.

#### IV. ESCOCIA: LA SCOTLAND ACT DE 1998

La Scotland Act se encuentra dividida en cuatro títulos (Parts) y nueve Anexos (Schedules). El Título I, bajo el epígrafe «The Scottish Parliament», se ocupa del nuevo Parlamento escocés, así como de sus normas relativas al sistema de elección de sus diputados, su organización, funcionamiento, competencias y poderes de los que disfruta.

El Título II, bajo el epígrafe «The Scottish Administration», versa sobre el nuevo Gobierno autónomo y su administración, prestando especial atención a su órgano superior, el Ejecutivo escocés, del que regula su composición y nombramiento, funcionamiento y competencias. Completa su contenido el establecimiento de las bases para fijar las relaciones entre esta nueva institución de autogobierno y las centrales del Reino Unido.

El Título III, «Fiscal Provisions», regula lo relativo al sistema de financiación para Escocia, lo que a su vez se ve completado con el Título IV, «The Tax-varying Power», respecto a la facultad del Parlamento para variar la cuota del Impuesto sobre la Renta de Escocia.

El Título V, bajo el epígrafe «Miscellaneous and General», se ocupa de materias heterogéneas, tales como: el estatuto de personal de los parlamentarios, y de los miembros del Ejecutivo, la representación escocesa en Westminster, la interpretación de las leyes escocesas, etc. Finalmente el Título VI, bajo el epígrafe «Supplementary», recoge cuestiones tales como la legislación delegada, modificación por el Parlamento escocés de leyes aprobadas por Westminster, entrada en vigor, fuentes para la interpretación de la Scotland Act, etc.

Por su parte, los nueve Anexos versan, respectivamente, sobre circunscripciones electorales<sup>30</sup>, el Scottish Parliamentary Corporate Body, el Reglamento de la Cámara, las leyes de Westminster (consideradas legislación básica y no

---

<sup>30</sup> Recordar que la Scottish Parliament (Constituencies) Act 2004 deroga el Anexo 1 de la Scotland Act 1998 y lo sustituye por esta nueva Ley, estableciendo que provisionalmente se aplicara la Sección 16 de la Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, hasta que se produzca la transferencia de las funciones de la Boundary Commission for Scotland a la Comisión electoral y se confieran funciones a la Boundary Committee for Scotland.

modificable por el Parlamento escocés), las materias de competencia exclusiva del Reino Unido, los conflictos de competencia, el procedimiento para dictar legislación delegada, leyes de Westminster que han sido modificadas por la Scotland Act y las leyes derogadas por la misma.

En alguna de estas materias la Scotland Act establece una regulación completa y detallada, mientras que en otras se limita a establecer los criterios básicos que posteriormente deben ser desarrollados por otras disposiciones. Además, la Scotland Act prevé su propia reforma, con el objeto de poder ajustarse a las exigencias del futuro.

Para algunos autores<sup>31</sup> la Scotland Act es «la nueva Constitución escocesa» porque reúne la mayoría de las características que deben exigírsele a una Constitución escrita. Porque, según estos autores, no es clara en la práctica la diferenciación entre devolución y federalismo. Esto es, si distinguimos en el concepto de devolution entre su dimensión política y constitucional, el sistema de devolución inglés se acerca considerablemente al federalismo. Desde el punto de vista constitucional, la devolución, es una mera delegación de poder de un ente territorialmente superior y soberano a otro ente territorialmente inferior. Pero desde el punto de vista político, la devolución tendría mayores implicaciones, en la medida en que supone una atribución de poderes reales y efectivos a los nuevos entes descentralizados. En concreto, el fuerte arraigo del sentimiento nacionalista escocés; la aprobación de la Scotland Act por referéndum y la existencia de un nuevo Parlamento democráticamente elegido, hace muy difícil que al Gobierno del Reino Unido le interesase entrar en conflicto con Escocia. Por estas razones, la Scotland Act, más que transferir poderes, lo que hace es dividir el poder de legislar para Escocia entre Westminster y Edimburgo. Desde esta perspectiva, y sólo desde ésta, cabe entender la Scotland Act como una Constitución escocesa y, por tanto, que las relaciones entre ambos entes territoriales son muy cercanas al federalismo. Calvert<sup>32</sup> habla de que «la Scotland Act es una Constitución completamente rígida desde la perspectiva escocesa, pero absolutamente flexible desde el Estado».

No es ésta, sin embargo, nuestra opinión, porque si recordamos con Nomberto Bobbio que «el conocimiento de un ordenamiento jurídico parte siempre de la enumeración de las fuentes del derecho» vemos que las dos principales fuentes que forman el derecho del Reino Unido son la jurisprudencia y la ley, seguidas de la costumbre, la doctrina y la razón<sup>33</sup>. Si bien es la ley la que al menos en teoría goza de prelación sobre las cuatro restantes,

<sup>31</sup> Vid. V. Bogdanor, «Descentralization or Desintegration», en *The Political Quarterly*, vol. 70, núm. 2, 1999, p. 118; o también su artículo *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, 1999, p. 287. R. Hazell, *Reinventing the Constitution, Can the State Survive*, p. 88; A. Page, «Constitutionalism, Judicial Review and the Evident Utility of de subjects Within Scotland», en AAVV, L. Farmer y S. Veitch (coords.), *The State of Scots law: law and Government after the Devolution Settlemen*, Butterworths, London, 2001, p. 11.

<sup>32</sup> Vid. H. Calvert, *Constitutional law in Northern Ireland*, Stevens & Sons, London, 1968, p. 53.

<sup>33</sup> Vid. Miguel Duro Moreno, en *Introducción al Derecho inglés*, Edisofer, S. L. Libros jurídicos, Madrid, 2005, p. 645.

incluida la primera, el problema radica en que no existe distinción formal entre leyes constitucionales y ordinarias, unas y otras se elaboran y aprueban por el mismo procedimiento. Argumento éste con suficiente peso como para no encorsetar al Reino Unido en las teorías existentes que, si bien ya son difíciles de encajar en la Europa continental, mucho más lo serán en este país donde la Revolución francesa no dejó mella alguna y quedó virtualmente intacto el viejo Common-law.

Como decía Bryce, «en el Reino Unido las llamadas leyes constitucionales sólo difieren de las otras por la materia, pero no son de jerarquía superior en modo alguno»<sup>34</sup>. Esta flexibilidad técnico-jurídica permite también una gran flexibilidad política, ya que Westminster no se encuentra con obstáculos para adaptarse a las nuevas situaciones, si a esto le unimos que en el Reino Unido desde el siglo XVIII se asienta el dogma de la carencia de límites del Parlamento<sup>35</sup>, podemos afirmar con rotundidad que en cualquier momento Westminster puede aprobar por procedimiento ordinario reformas legales, sean o no normas con rango constitucional<sup>36</sup>.

El Parlamento de Westminster es y continuará siendo soberano en todos los ámbitos y, precisamente en uso de su soberanía, se ha procedido a la «devolución» de poderes. Devolución que no es más que eso, delegación de materias objeto de competencia del Gobierno de su Majestad y delegación de la competencia de legislar a favor del Parlamento escocés.

Ahora bien, el no considerar a la Scotland Act como una Constitución *Stricto sensu* no significa que se trate de una ley desprovista de todo significado constitucional. Antes al contrario, como afirma Esteban Campos<sup>37</sup>, la Scotland Act es una norma constitucional de primera magnitud, pero no dentro de un hipotético ordenamiento constitucional escocés, a modo de norma suprema del mismo, sino una pieza más dentro de ese rompecabezas, en que se concreta lo que se conoce como Constitución del Reino Unido.

#### 4.1. Organización institucional

La Scotland Act dedica sus dos primeros Títulos a las instituciones de autogobierno, el Parlamento y el Ejecutivo.

---

<sup>34</sup> De aquí elaboró este autor su famosa teoría de las constituciones rígidas y flexibles. En donde la Constitución británica es el arquetipo de las segundas.

<sup>35</sup> Esto no significa que el Parlamento actúe sin control y prescindiendo de la opinión pública, todo lo contrario una reforma de una pieza medular del sistema jurídico británico no podría llevarse a cabo sin el consentimiento y aprobación del pueblo.

<sup>36</sup> Tal es el caso del Tratado de la Unión de 1707 que si bien ha sido considerada una norma de rango constitucional, resoluciones judiciales tales como Gibson & Lord Advocate 1975, 1992, SLT221 y Murray & Rogers 1992, SLT 221 han desestimado el carácter fundamental de los preceptos y confirmado la validez de las sucesivas modificaciones y derogaciones de que ha sido objeto.

<sup>37</sup> *Vid.* Carlos Gustavo Esteban Campos, *op. cit.*, *Devolución y forma de Gobierno en Escocia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 61.

#### 4.1.1. *El Parlamento*

El Título I, bajo la rúbrica «The Scottish Parliament», regula todo lo relativo al Parlamento escocés.

El Parlamento es unicameral, con sede en Edimburgo y compuesto por 129 diputados, elegidos de conformidad con los artículos 1 a 8 de la Scotland Act y el Anexo 1.

De acuerdo con la Representation of the People Act de 2000, gozan del derecho al sufragio activo los nacionales del Reino Unido, la República de Irlanda, de los países de la Commonwealth y los ciudadanos comunitarios que residan en Escocia. Residencia que se acredita mediante la inscripción en el registro electoral de la correspondiente circunscripción.

El derecho al sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento de Escocia se rige por las mismas normas que rigen para las elecciones a la Cámara de los Comunes, extendiéndola a los sacerdotes, lores y ciudadanos comunitarios residentes en el Reino Unido (art. 16 de la Ley).

El sistema electoral combina la fórmula de la mayoría simple (utilizada en Westminster) con una proporcional, denominada «Additional member system» con una barrera legal del 6 por 100, que copia en gran medida el sistema utilizado en Alemania desde 1949 a 1982 para la elección del Bundestag<sup>38</sup>.

El sistema se concreta en que 73 diputados son elegidos de acuerdo con el sistema electoral inglés tradicional, uninominal mayoritario a una sola vuelta, conocido con el nombre «first past the post».

Si bien las circunscripciones electorales en que se divide Escocia para los comicios de su Parlamento coinciden con las del Parlamento de Westminster por «la Parliamentary Constituencies (Scotland) Order de 1995», las islas Okney y Shetland para las elecciones al Parlamento Escocés constituyen dos circunscripciones separadas.

Los candidatos pueden presentarse, bien a título individual, bien en representación de un partido político.

Los 56 parlamentarios restantes son elegidos 7 por cada una de las regiones en que Escocia se divide para las elecciones al Parlamento Europeo (8 son las regiones). La fórmula electoral conocida con el nombre «additional member system» consiste en que el primer escaño es adjudicado a aquel partido con un cociente mayor, después de dividir el número total de votos obtenidos en cada región, para el voto regional, por el número de escaños ganados por los distritos uninominales incluidos en la misma, más uno. El segundo y siguientes hasta el séptimo se distribuyen de la misma manera. Si bien, en cada división que se haga, el miembro regional ganado por cada partido se añadirá al número de diputados obtenidos por las circunscripciones uninominales, más uno, a la hora de formar el divisor, antes de realizar la división. Por tan-

<sup>38</sup> Vid. K. Stern, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1987, pp. 545 y ss.

to, estos 56 parlamentarios son elegidos por circunscripciones plurinominales, con listas cerradas y bloqueadas y voto único.

Por lo demás, el artículo 5 de la Scotland Act (a diferencia de Westminster) prohíbe las candidaturas dobles, salvo por circunscripción uninominal y por región, y cuando el candidato se presenta por ambas dentro de la misma región y por el mismo partido.

La distinción entre parlamentario elegido por circunscripción uninominal y diputados elegidos por regiones, es exclusivamente a efectos de elección y no acarrea diferencias en su estatus jurídico, todos tienen los mismos derechos y están sometidos a las mismas obligaciones. Sin embargo, el régimen político británico se articula sobre la base de una estrecha relación entre el parlamentario y sus electores. La existencia de varios representantes (por la elección de los diputados regionales mediante el sistema de listas) ha hecho que el Parlamento Escocés aprobase el «Código de Conducta de 6 de julio de 2000» en el que se dice que el elector puede dirigirse indistintamente a cualquiera de los 8 diputados elegidos por su región. No obstante, cuando la cuestión esté relacionada con una determinada circunscripción uninominal se debe remitir al diputado elegido por la misma y, en el caso de que verse sobre materia de competencia de Westminster al parlamentario nacional respectivo.

La Scotland Act, en su artículo 2, establece que la legislatura será de cuatro años y las elecciones se celebrarán el primer jueves de mayo de cada cuatro años, salvo que dicha fecha no se considere adecuada. En tal caso, el Presidente de la Cámara podrá proponer al Monarca un día alternativo que no exceda de un mes antes o un mes después del primer jueves de mayo, sin que quepa disolución anticipada a voluntad del Primer Ministro escocés.

Ahora bien, aunque el Ejecutivo no pueda disolver el Parlamento, la Scotland Act sí prevé la posibilidad de disolución anticipada de la Cámara en dos supuestos: el primero, cuando el propio Parlamento lo decida, por mayoría de dos tercios de sus miembros. El segundo, cuando el Parlamento sea incapaz de designar un candidato como Primer Ministro, dentro del plazo de los 28 días a contar desde la celebración de las elecciones o desde la dimisión o muerte del Primer Ministro. Pero ni la Scotland Act ni el Reglamento de la Cámara regulan el procedimiento para promover estas disoluciones. Previniendo exclusivamente el que se atribuya la cuestión de disolución del Parlamento escocés y convocatoria de nuevas elecciones a la Corona, a través de la expedición de las «royal proclamations», previa propuesta del Presidente del Parlamento.

De esta forma el Ejecutivo escocés carece de un verdadero instrumento para reforzar la mayoría de los parlamentarios que le apoyan y los denominados Whips, encargados de mantener la disciplina parlamentaria, se hacen aún más trascendentales de lo que ya lo son en el sistema parlamentario británico<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> En las primeras elecciones, celebradas el 6 de mayo de 1999, los escaños obtenidos por cada partido, con diferencias importantes en las circunscripciones individuales y regionales, fueron los siguientes: Partido Conservador, 18; Partido Laborista, 56; Partido Liberal Demócrata, 7; Partido Nacionalista

### A) *Órganos de gobierno del Parlamento*

La Scotland Act ha roto de alguna manera con la tradición británica de dirección individual de la Cámara en la persona del Speaker al atribuir la dirección del Parlamento de Escocia no sólo a su Presidente, «Presiding Officer», como se le conoce, sino también a un órgano colegiado, el Bureau. Ahora bien, el Presidente y el Bureau constituyen órganos distintos y bien diferenciados a los que se le conceden además funciones muy distintas. El Presidente se configura en la Scotland Act como órgano unipersonal e independiente del Bureau. La distinción es, además, patente desde un punto de vista funcional, ya que mientras en el oficio de Presidente predomina el ejercicio de funciones directivas *stricto sensu*, las funciones del Bureau se orientan más a la programación de las tareas parlamentarias.

Los poderes del Presidente no se agotan en la función de dirección, sino que se extienden a otros aspectos de la vida de la Cámara, como la representación de la mismas en sus relaciones con otras instituciones, que no comparte, como en otros sistemas parlamentarios, con la Mesa o el Bureau. En resumen, la Scotland Act ha configurado un modelo de dirección de la Cámara al que podríamos calificar de dual más que de colegial al atribuir separadamente funciones directivas y de programación a dos órganos distintos e independientes, el Presidente y el Bureau, de ahí que debamos referirnos por separado a ellos.

#### *El Presidente*

El Presidente de la Cámara se elige junto con dos Vicepresidentes, la elección del mismo se realiza en la sesión constitutiva del Parlamento, dentro de los siete días siguientes a la celebración de las elecciones. Esta sesión será presidida por el Presidente del Parlamento cesante (a los solos efectos de la elección del nuevo Presidente), tomando éste, inmediatamente que es elegido, el asiento de su predecesor.

La elección del Presidente y de los dos Vicepresidentes tiene lugar mediante votaciones separadas y sucesivas para cada uno de ellos. La propuesta de candidatos se atribuye directamente a los Parlamentarios. El Reglamento parlamentario exige el cumplimiento de dos requisitos: de un lado, el apoyo a la candidatura por parte de al menos dos Diputados; de otro, que la persona propuesta ostente la condición de parlamentario. Tras el obligatorio jura-

---

Escocés, 35, otros, 3 (1 independiente, 1 socialista escocés, 1 verde). El Parlamento inició sus sesiones en julio de 1999 y se organizó en 16 Comisiones con funciones legislativas y de control al Gobierno. En su composición se respetó la proporción de los escaños de los Grupos Parlamentarios que también se tuvieron en cuenta para designar a los Presidentes. En enero de 2000 las Presidencias de las Comisiones se repartían así: 8 laboristas; 4 nacionalistas; 2 liberal demócratas, y 2 conservadores.

Como estas elecciones no dieron mayoría a ningún Partido, para asumir el Gobierno se formó una coalición entre el Partido Laborista y los Liberal Demócratas. Los líderes respectivos Donal Deward y Jim Wallace fueron elegidos Primer Ministro y Viceprimer Ministro. El nuevo Ejecutivo tenía once Ministros (9 laboristas y 2 liberal demócratas) y 11 Secretarios de Estado en la misma proporción. El Gobierno se organizó en 6 Departamentos Ministeriales.



mento o promesa de fidelidad a la Corona por parte de los candidatos, se procederá a la votación secreta por papeletas y separada de cada uno de ellos.

Finalmente, si son más de dos los candidatos en liza, será elegido en primera votación aquel que reciba un número de votos que exceda de la suma de los votos recibidos por los otros contrincantes. Si ninguno alcanza dicha mayoría, el Reglamento prevé un sistema de *ballotage*, mediante el cual el candidato o candidatos con el menor número de votos serán eliminados, pasando los demás a sucesivas rondas de votaciones hasta que uno de los candidatos resulte elegido. En caso de empate entre todos los candidatos, ninguno de ellos resultará elegido, de lo que se deduce que las votaciones se sucederán indefinidamente hasta que el empate quede dirimido.

Hay que hacer notar, sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en la Cámara de los Comunes, que el Monarca no juega ningún papel en el nombramiento del Presidente del Parlamento escocés.

El Presidente ostenta la Presidencia del Parlamento y ejerce las funciones típicas que se atribuyen a una institución de este tipo en otros órganos parlamentarios: convoca y preside las reuniones de Pleno, del Bureau y de la Corporación Parlamentaria, modera los debates, ejerce la potestad disciplinaria y de policía en el interior de la Cámara, interpreta y suple el Reglamento, etc. Corresponde también al Presidente (sin ánimo exhaustivo) las siguientes funciones: introducir alteraciones en el Orden del Día del Pleno cuando lo impongan circunstancias extraordinarias, declarar la admisibilidad de las enmiendas formuladas a las mociones y de las preguntas dirigidas al Ejecutivo, tomar juramento a las personas llamadas por el Parlamento para prestar declaración, designar y destituir los miembros de la Corporación Parlamentaria en las causas establecidas en el Reglamento, etc. Además, se le confiere el derecho de voto en las reuniones que presida, que será de calidad en caso de empate.

Los artículos 31.2 y 32.1 de la Scotland Act atribuyen al Presidente una participación activa tanto al comienzo como al final del proceso legislativo: de un lado, estará obligado a realizar, a la entrada de cada proyecto de ley en la Cámara, una declaración escrita sobre si aquél se encuentra dentro del marco competencial atribuido a Escocia; de otro, es el encargado de someter a sanción real los proyectos de ley una vez aprobados.

La Presidencia de la Cámara adquiere una fuerte relevancia institucional debido, fundamentalmente, a la duplicidad de funciones que se le encomienda, relacionadas, de una parte, con el desarrollo de los trabajos parlamentarios y relativas otras, a las relaciones de la Cámara con otros órganos del Estado. El artículo 32 de la Scotland Act atribuye al Presidente representar al Parlamento en sus discusiones y relaciones con cualquier institución parlamentaria, gubernativa o administrativa, ya sea dentro o fuera del Reino Unido.

El artículo 3.5 del Reglamento de la Cámara regula la responsabilidad política del Presidente siguiendo así lo que se prevé para el Speaker en la Cámara de los Comunes. En efecto, la revocación parlamentaria del cargo también va seguida de la posibilidad de un control sin sanción por parte de los parlamentarios a su Presidente: se prevé las preguntas parlamentarias al

Presidente del Parlamento, sobre «cualquier materia relativa a la Corporación Parlamentaria o al personal del Parlamento», lo que habilita al Parlamento para el seguimiento y control de la actuación de su Presidente en estas áreas de su responsabilidad. Por su parte, la remoción del cargo ha sido prevista también en el artículo 3.5 del Reglamento, que establece el procedimiento de destitución.

Finalmente, el desarrollo en Escocia de algunas «Convenciones constitucionales» existentes en el Parlamento de Westminster han venido a reforzar la independencia del Presidente escocés. Sir David Steel parece haber iniciado una de ellas, al seguir, tras su elección como tal, el ejemplo del Speaker de los Comunes, puesto que, una vez que fue nombrado, se desvinculó totalmente de su partido, el Laborista, al que dejaría días después de su nombramiento, en aras a no intervenir en los debates del Pleno perteneciendo a un partido político y tampoco quiso participar de ninguna de la Comisiones parlamentarias. Dichas limitaciones convencionales no han alcanzado, en cambio, a los Vicepresidentes que han seguido perteneciendo a sus respectivos partidos políticos, han intervenido en los debates, en el trámite de preguntas e incluso han pertenecido a alguna Comisión.

#### *La Mesa o Bureau*

La Mesa o Bureau, a diferencia de lo que ocurre en el Parlamento de Westminster, sí existe en el Parlamento de Escocia; es un órgano colegiado que representa a la mayoría de los partidos políticos presentes en la Cámara y que funciona como lugar de encuentro para el establecimiento del calendario de trabajo del nuevo Parlamento.

De este modo estará integrado por el Presidente y por un portavoz de cada partido político con más de cinco diputados, designado por el líder parlamentario del Partido. Además, y con el objeto de dar cabida a todas las opciones políticas de la Cámara, los parlamentarios que representen a partidos con menos de cinco representantes y aquellos que no representen a partido alguno podrán unirse para formar un grupo de cinco o más a los efectos de designar un representante en el Bureau.

Las decisiones en el seno del Bureau son adoptadas, como se ha dicho, mediante el sistema de voto ponderado.

Corresponde al Bureau proponer al Pleno el calendario de trabajo y el Orden del Día de un determinado período de sesiones. En la elaboración del Calendario de la Cámara, el Bureau no es totalmente libre, sino que tendrá que tener en cuenta la declaración realizada por el Primer Ministro al comienzo de cada año parlamentario, al objeto de apartar suficiente tiempo para el desarrollo de su objetivos políticos y legislativos.

En cuanto a las funciones de ordenación de los trabajos parlamentarios, al Bureau corresponde promover la creación de las Comisiones y Subcomisiones determinando su composición, duración y objeto, decidir cuál es la comisión competente para entender de un determinado proyecto de ley, y cuando éste caiga dentro del objeto de varias comisiones, a cuál debe ser enviado. El Bureau interviene también en el ejercicio de la potestad disciplinaria al

proponer al Pleno la duración de la prohibición de entrada en la Cámara de un parlamentario que haya infringido las reglas de la cortesía parlamentaria en la misma.

A la vista de las competencias que se le atribuyen el Bureau se erige, así, en el órgano de dirección política del Parlamento. Su encaje en el derecho parlamentario comparado presenta algunas dificultades, puesto que por su composición se parecería a las Mesas en España pero por sus funciones y competencias cabría equipararlo con la Junta de Portavoces.

Llama la atención en el Bureau la discrecionalidad y el secretismo con que desempeña sus funciones; hasta abril de 2001 no ha comenzado a publicar el contenido de sus reuniones. El Bureau se configura, según B. K. Winetrobe, como un órgano «irresponsable» ante la Cámara y el propio electorado<sup>40</sup>.

### *La Corporación parlamentaria*

Distinto de los órganos anteriores es la llamada Corporación Parlamentaria escocesa. El Parlamento de Escocia no es un órgano con personalidad jurídica propia. Esta carencia de personalidad jurídica, y, por tanto, de capacidad jurídica y de obrar, le imposibilita para ser titular de derechos, intervenir en la conclusión de contratos, asumir obligaciones, etc. Para remediar este defecto de capacidad, la Scotland Act prevé la creación de una corporación, que gozando de plena personalidad jurídica, pueda, en nombre del Parlamento, cumplir tales funciones. Con tal fin ha nacido la Corporación Parlamentaria escocesa. El artículo 21 de la Scotland Act se refiere a la creación de la Corporación Parlamentaria escocesa, que representará al Parlamento en todas aquellas cuestiones que sea necesario el que ostente dicho Parlamento una personalidad jurídica. Este sistema de organización de los aspectos administrativos y jurídico-privados de la Cámara no es original, sino que está fuertemente influenciado por medidas similares adoptadas en el Parlamento del Reino Unido. La Corporación Parlamentaria estará integrada por el Presidente de la Cámara y cuatro Diputados elegidos por la misma que recibirán el nombre colectivo de miembros designados. El procedimiento establecido para la elección de estos miembros designados, se contiene en el artículo 3 del Reglamento de la Cámara y deberá tener lugar dentro de los diez días siguientes a la celebración de elecciones. La elección de los cuatro cargos se realizará mediante votaciones separadas y públicas en las que se exigirá sólo la mayoría simple, estableciéndose un sistema de ballotage para el caso de que sean más de dos los candidatos en liza y ninguno de ellos hubiera obtenido la citada mayoría. En última instancia, y en el caso de que cualquiera de los cuatro cargos no hubiera resultado elegido mediante dicho procedimiento, se establece una cláusula de cierre que asegura la composición de este órgano al atribuirse al Presidente el nombramiento directo del cargo vacante.

En cuanto al funcionamiento de la Corporación Parlamentaria, la Scotland Act atribuye su presidencia al Presidente de la Cámara. Las funciones de

---

<sup>40</sup> *Vid.* B. K. Winetrobe, «Realising the Vision: a parliament with purpose. An Audit of the First year the Scottish Parliament», *Constitution Unit*, London, 2001, p. 44.

la Corporación tienen una dimensión interna o *ab intra*, centrada en el gobierno interior de la Cámara, y, otra, externa o *ab extra*, que se materializa en la representación de la misma ante los órganos del Poder Judicial.

## B) *Organización y funcionamiento del Parlamento*

El Parlamento de Escocia funciona en Pleno y en las Comisiones. Al Pleno del Parlamento le corresponde los debates de gran contenido político, y la última palabra en las decisiones más importantes que ha de adoptar la Cámara, mientras que se reserva a las Comisiones y Subcomisiones las discusiones y tareas más técnicas. El Pleno toma sus decisiones, como regla general por mayoría simple, salvo en los contados casos en que la Scotland Act o el Reglamento exigen una mayoría cualificada que son exclusivamente: la mayoría de dos tercios para la autodisolución de la Cámara, mayoría absoluta para la destitución del Presidente del Parlamento y para la modificación del Reglamento Parlamentario.

Respecto a las Comisiones, el Reglamento del Parlamento de Escocia distingue dos tipos de Comisiones, las obligatorias o «Mandatory Committees», cuya existencia, como su nombre indica, es imperativa, gozando de carácter permanente, y las denominadas «Subject Committees», con una duración temporal cuya creación, composición, objeto y duración se deja a la voluntad de la Cámara y que suelen corresponder con los distintos departamentos ministeriales. El Reglamento, sin embargo, es bastante flexible y permite la creación de las llamadas Comisiones de Estudio para una materia concreta. Aparte de estos dos tipos de Comisiones y de las de Estudio, cuenta con otras de gran importancia. Nos referimos al «Convenors Liaison Committee», que agrupa a los Presidentes de las 16 Comisiones para discutir las cuestiones que puedan afectar a más de una de ellas.

Las Comisiones estarán compuestas por no menos de cinco y no más de quince miembros, elegidos por el Pleno sobre la base de una moción del Bureau. El Bureau deberá tener en cuenta, a la hora de confeccionar las listas de los miembros de cada Comisión, la importancia numérica de cada partido político representado en la Cámara.

Una de las grandes innovaciones que presenta el sistema de Comisiones del Parlamento de Escocia es su configuración como titulares de la iniciativa legislativa, facultad de la que carecen las comisiones en el Parlamento de Westminster. En efecto, la atribución de la misma a un órgano parlamentario no conoce precedentes en el Derecho parlamentario británico y responde, al deseo de convertir a las Comisiones en piezas claves del nuevo organigrama institucional. No obstante, el ejercicio de la iniciativa legislativa por las Comisiones ha sido mínimo durante la primera legislatura con sólo una proposición de ley de este origen <sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Este proyecto de ley es el Protection from Abuse (Scotland Bill) presentado por la Comisión de Justicia el 4 de junio de 2001.

La organización y funcionamiento de las Comisiones en el Parlamento de Escocia está basada en los principios de publicidad, transparencia y agilidad en el desempeño de sus funciones. Las Comisiones están presididas por un Convener, elegido por y de entre sus miembros. Los Conveners cumplen las mismas funciones del Chairman de las Comisiones en el Parlamento del Reino Unido, esto es, serán las personas encargadas de convocar la Comisión, de presidir sus reuniones, conducir sus votaciones, determinar su agenda, velar por el cumplimiento de los requisitos procedimentales y proporcionar documentos al resto de sus miembros en coordinación con el Secretario de la Comisión. El nombramiento del Convener y los Vicepresidentes sobre los que en la práctica el Convener delega o comparte gran parte de sus funciones se prevé en el Reglamento.

#### 4.1.2. *El Ejecutivo escocés*

La regulación del Ejecutivo escocés se encuentra en el Título II de la Scotland Act bajo la rúbrica «The Scottish Administration». Dicho Título se encarga de la regulación de la Administración escocesa a la que configura como el instrumento de gobierno de Escocia en las materias que le han sido delegadas. Dicha Administración está integrada en su cúspide por el Ejecutivo escocés (The Scottish Executive), concebido como órgano al que se transfiere la potestad ejecutiva y que asume el roll y las funciones que hasta 1999 había venido desempeñando la Scottish Office, si bien amplía estas últimas de manera considerable. La administración también comprende los conocidos como Junior Scottish Ministers or Deputy Ministers, un número indeterminado de cargos no ministeriales y, finalmente, un cuerpo de funcionarios o staff, incluidos dentro del Home Civil Service.

La regulación del Ejecutivo escocés se encuentra contenida en los artículos 44 y siguientes de la Scotland Act de los que podemos entresacar las siguientes notas generales que le caracterizan:

- El Ejecutivo estará compuesto por un Primer Ministro o «First Minister», un Viceprimer Ministro o Vice Primer Ministros, en su caso, un número indeterminado de ministros y dos Law Officers (el Lord Advocate y el Solicitor General for Scotland). Todos ellos forman lo que la Scotland Act llama Scottish Executive. No forman, en cambio, parte del Gobierno escocés, en sentido estricto, los Junior Scottish Ministers.
- No obstante las definiciones legales, el Scottish Executive no es, de lejos, el único detentador de la potestad ejecutiva en Escocia, ya que las funciones de carácter ejecutivo en materias reservadas permanecen bajo la competencia exclusiva del Gobierno de la Corona del Reino Unido.
- El Ejecutivo es designado por la mayoría presente en la Cámara: los ministros son escogidos de entre los parlamentarios como expresión

del sistema de gobierno parlamentario. Aunque es cierto que en Escocia el procedimiento de investidura, y en general la articulación de las relaciones Gobierno-Parlamento, están reguladas por una norma de rango legal (art. 44 y siguientes de la Scotland Act), y no, como ocurre en Londres, por normas no escritas basadas en una convención.

- La responsabilidad de los Scottish Ministers frente al Parlamento de Escocia es solidaria, lo que les obliga a dimitir en el caso de que la Cámara apruebe una moción de censura contra el Ejecutivo.

#### A) *El Primer Ministro escocés*

La Scotland Act ha bautizado al líder del Ejecutivo escocés con el nombre de First Minister. Elude intencionadamente, de esta forma, el término de Prime Minister, que está reservado, en el parlamentarismo británico, al Primer Ministro del Gobierno de Su Majestad. Esta distinción terminológica no obsta, sin embargo, para que el First Minister pueda ser considerado a todos los efectos como el Primer Ministro escocés, como lo demuestra el ejemplo de la Scotland Act, que lo ha convertido en el titular del llamado «sello escocés», que tradicionalmente ha representado el poder legítimo del reino de Escocia y cuyo detentador asume la suprema autoridad ejecutiva dentro de su territorio, atribuida, con anterioridad al proceso de devolution, al cargo de Secretary of State for Scotland.

Como suele ocurrir en un modelo parlamentario de gobierno, el Primer Ministro escocés es elegido por el Parlamento de entre sus miembros. El proceso de investidura del Primer Ministro puede descomponerse para su exposición en los siguientes aspectos: se inicia de acuerdo con el artículo 46.1 y 2 de la Scotland Act, y 4.1.2 del Reglamento de la Cámara, distinguiendo según que la investidura sea consecuencia de la celebración de elecciones o de alguna otra causa. En el supuesto de ser consecuencia de elecciones, la investidura del Primer Ministro comenzará dentro de los catorce días siguientes a la fecha de la celebración de elecciones y el plazo que se concede a la Cámara para depositar su confianza en un candidato es de 28 días contados desde la celebración de las elecciones. Para el caso de que la investidura se active por las restantes causas, esto es, fallecimiento del Primer Ministro, cese como miembro del Parlamento, dimisión voluntaria o forzosa, el Reglamento no establece un plazo determinado dentro del cual deban comenzar las votaciones y se limita a señalar que la fecha y la hora de las mismas serán determinadas «por el Parlamento sobre una moción del Bureau».

La iniciativa para la presentación de candidatos corresponde a los propios parlamentarios, *uti singuli*, tan sólo se requiere para la validez de esta candidatura presentada por un parlamentario que cuente con el apoyo de otro miembro de la Cámara y, en todo caso, que se presente con una antelación mínima de 30 minutos a la hora señalada para el inicio de las votaciones.

Tras la presentación formal de candidaturas y el obligatorio juramento o promesa de fidelidad a la Corona por parte de los candidatos, se pasará a la votación separada de los mismos mediante el sistema de voto electrónico, en su defecto, por el de papeletas, el verbal u otro que determine el Presidente de la Cámara. El Reglamento nada dice respecto del carácter público o secreto de la votación.

La mayoría requerida para otorgar la confianza parlamentaria depende del número de candidatos en liza. En el caso de que sólo se presente uno, éste será elegido si el número de votos a su favor supera el de votos en contra. Esto es, por mayoría simple. Si se presentan dos resultará elegido el que obtenga el mayor número de votos. Finalmente, si son más los candidatos en liza, será elegido en primera votación aquel que reciba un número de votos que exceda de la suma de los recibidos por los otros contrincantes. En todo caso, se exige un quórum de votación de una cuarta parte de los miembros de la Cámara.

En el supuesto de que ninguno de ellos obtuviera la mayoría requerida en la primera votación, se prevé, como para la elección del Presidente del Parlamento, un sistema de *ballotage*. Si ningún candidato es elegido en una elección o escogido en un proceso de selección, el Presidente del Parlamento ordenará que se celebre otro proceso de selección lo antes posible, y en caso de empate si iniciará un nuevo procedimiento de investidura con la posibilidad de nuevas propuestas.

Una vez recaída la confianza del Parlamento sobre un candidato en la forma expresada, corresponde al Presidente de la Cámara el traslado de la propuesta del candidato al Monarca para su nombramiento formal como Primer Ministro Escocés. Tanto el acto de traslado de la propuesta realizada por el Presidente del Parlamento como el nombramiento regio son actos debidos, sin que quepa discrecionalidad alguna para bloquear la decisión parlamentaria.

Por otra parte, la Scotland Act ha establecido como cláusula de salvaguardia y sanción frente a una eventual incapacidad del Parlamento para consensuar un candidato, la disolución automática de la Cámara. Así, su artículo 3 establece que si transcurren veintiocho días sin que ninguno de los candidatos hubiera obtenido la confianza parlamentaria, el Rey estará obligado a disolver la Cámara y decretar la celebración de nuevas elecciones, elecciones extraordinarias, sobre la base de la propuesta que reciba del Presidente del Parlamento.

En principio, la sola exigencia de mayoría simple y no de mayoría absoluta para depositar la confianza en un candidato deja la puerta abierta a la posibilidad de instauración de gobiernos minoritarios. Lo que parece claro es que la Scotland Act deposita en el Parlamento escocés la responsabilidad de realizar elecciones viables. Sobre la Cámara descansará una obligación constitucional de proponer al Monarca un candidato a Primer Ministro que sea capaz de comandar a la mayoría parlamentaria, cuya sanción en caso de incumplimiento dentro del plazo legal de 28 días será su disolución.

Aunque la Scotland Act atribuye la casi totalidad de las funciones ejecutivas al órgano colegiado, el Primer Ministro no queda absorbido totalmente por aquél, sino que disfruta de poderes propios, tanto ejecutivos en sentido estricto como gubernamentales, independientemente de los que le corresponden en su condición de jefe del órgano colegiado de gobierno, que en todo caso serán imputables directamente al Colegio.

El Primer Ministro escocés asume la organización del Gabinete, ya que es el único competente para determinar la estructura administrativa del Ejecutivo mediante la adjudicación de las carteras y la fijación de los títulos de los departamentos, delimitando, por ende, las funciones que corresponden a cada uno (art. 45.7 de la Scotland Act).

Por lo demás, se atribuye al Primer Ministro escocés otros poderes; unos de carácter simbólico, como es el ser el guardián del «Sello Escocés»; otros, como el de la facultad de proponer la designación de los jueces de primera instancia y los de la Court of Session, la de constituir el vehículo de comunicación con el Gobierno de la Corona y las demás que le sean atribuidas en exclusiva por las leyes <sup>42</sup>.

Por lo que respecta a los poderes del Primer Ministro en cuanto miembro del Ejecutivo, le corresponden todas las que las leyes le atribuyan al órgano colegiado bajo los nombres Scottish Executive o Scottish Ministers, dado el principio de solidaridad en el ejercicio de sus funciones que rige entre los miembros del Ejecutivo. Ahora bien, la situación del Primer Ministro en el seno del Gabinete no es la de un miembro más, sino que goza de la cualidad de Director Político-Ejecutivo del mismo. En su virtud, ejercerá la presidencia y dirección del Gabinete, convocando y presidiendo sus reuniones, fijando su agenda semanal y resolviendo los conflictos que puedan suscitarse entre sus miembros. De este elenco de funciones se desprende que se debe hablar de un gobierno de Primer Ministro más que de un gobierno de Gabinete.

Por lo que respecta a la duración del cargo de Primer Ministro, el artículo 45.3 de la Scotland Act señala, como regla general, que ejercerá su cargo hasta que el Parlamento designe a otro en su lugar. Junto a esta regla general, la Scotland Act recoge una serie de supuestos de cese en el cargo; tales son los siguientes:

- La dimisión voluntaria del Primer Ministro, en el apartado 2 del artículo 45.
- Cese en su condición de parlamentario, por causa distinta a la disolución del Parlamento.
- La pérdida de la confianza parlamentaria, a través de la moción de censura.
- Su nombramiento como Ministro del Gobierno de su Majestad.

---

<sup>42</sup> Sobre las funciones del Primer Ministro escocés *vid.* N. Burrows, «Unfinished Business: The Scotland Act 1998», *Modern Law Review*, vol. 62, 1999, pp. 253 y ss.



Finalmente, el hecho de que la Scotland Act señale que el Primer Ministro es nombrado por el Monarca, permitiría también, en teoría, su destitución por decisión real.

Los Vice Primer Ministros escoceses o Deputy First Minister no aparecen recogidos en la Scotland Act, pero han sido creados, de hecho, en virtud del ejercicio por parte del Primer Ministro de su facultad de organizar y conformar la estructura de su Ejecutivo. Se trata, por tanto, de un órgano de creación voluntaria por el Primer Ministro, cuyo *status* será como el de cualquier otro ministro; así, deberá reunir la condición de parlamentario y su nombramiento estará sometido a la doble aprobación parlamentaria y real.

Por su parte, «el Scottish Ministerial Code» otorga al Vice Primer Ministro cierta participación en el proceso de formación del Gobierno; en primer término, después de reconocer que la designación de los Ministros y de los Juniors Ministers corresponde al Primer Ministro, obliga a éste, antes de realizar el nombramiento, a consultar con el Vice Primer Ministro, lo que, además, parece dar a entender que éste será nombrado antes que el resto de los miembros del ejecutivo; en segundo lugar, también le confiere un papel relevante en la adjudicación de las carteras ministeriales al configurar esta función como una cuestión a decidir entre el Vice Primer Ministro y el Primer Ministro.

La Scotland Act le encomienda al Primer Ministro escocés también la designación y el nombramiento formal de sus Ministros, que, junto a su persona y a los dos Law Officers formarán el Ejecutivo escocés. En efecto, el artículo 47.1 y 2 de la Scotland Act señalan que el Primer Ministro puede, con la aprobación de la Reina, designar a Ministros de entre los miembros del Parlamento. El Primer Ministro no buscará la aprobación de la Reina para dichos nombramientos sin el consentimiento del Parlamento. El ejercicio de esta facultad por parte del Primer Ministro se encuentra, como vemos, limitada en varios sentidos: en primer lugar, porque el Primer Ministro estará obligado a buscar a sus Ministros entre las filas del Parlamento; y en segundo lugar, porque los candidatos propuestos tienen que obtener la aprobación tanto del Parlamento como del Monarca.

La Scotland Act es bastante clara al exigir que el Primer Ministro se dirija en primer lugar al Parlamento y obtenga su consentimiento (el consentimiento parlamentario no hace falta que sea individual para cada Ministro, sino que en una misma moción puede presentarlos a todos), entendiéndose otorgado mediante el voto favorable de la mayoría simple de los parlamentarios presentes. Una vez que ha obtenido la conformidad del Parlamento, debe buscar también la conformidad del Monarca. Por lo que respecta a la aprobación por el Monarca de los nombres elegidos por el Primer Ministro, aquél podría gozar de la misma facultad convencional en relación con la designación de los Ministros en el Gobierno de la Corona, en virtud de la cual se haya habilitado para transmitir al Primer Ministro sus comentarios o incluso sus objeciones a nombres en particular; pero, en último término, deberá aceptar la decisión final del Jefe del Ejecutivo.

En donde ni la Scotland Act ni el Reglamento han marcado límite alguno es en lo relativo al número de miembros del Ejecutivo, cuestión que se deja, por tanto, al arbitrio del Primer Ministro escocés: y es que los únicos cargos cuya existencia es necesaria, según el artículo 44 de la Scotland Act, son los dos Law Officers.

En cuanto a los Ministros, éstos asumen la doble condición de miembros del Ejecutivo y de titulares de un Departamento o Ministerio, siendo apoyados y pudiendo descargar parte de sus funciones en los llamados Juniors Scottish Ministers. En su primera condición, esto es, como miembros del Ejecutivo, les corresponderán todas las funciones que colectivamente se asignan a éstos. Entre ellas destacan las de ejercitar la iniciativa legislativa, asumiendo la total responsabilidad en la tramitación de los proyectos de ley que presentan, y la de dictar legislación delegada. En cuanto a titulares de un Ministerio, dirigirán el mismo, determinando sus directrices políticas, aunque siempre dentro del marco general de la política fijada por el Gabinete.

El Primer Ministro, en uso de su potestad de organización del Ejecutivo escocés, puede también nombrar Ministros sin cartera, que no asumen la titularidad de ningún Departamento, sino que reciben funciones de índole más política en áreas determinadas de la acción gubernamental o coordinan, en general, la acción del Ejecutivo en relación con otros órganos, como, por ejemplo, el Parlamento.

En cuanto a las causas de cese en el ejercicio de las carteras ministeriales, la Scotland Act establece taxativamente las siguientes, en su artículo 47.3:

- Por decisión del Primer Ministro.
- Por dimisión voluntaria, en cualquier momento.
- Por la aprobación de una moción de censura contra el Ejecutivo.
- Por pérdida de la condición de diputado por causa distinta a la disolución del Parlamento.

Como vemos, los Ministros sólo pueden ser movidos de sus puestos por el Primer Ministro, y en ningún caso por el Monarca o por el Parlamento. Aunque es muy difícil de entender que si para su nombramiento necesitan autorización del Parlamento no lo necesiten para su posterior remoción de sus puestos.

Finalmente, hemos de hacer notar que los Ministros no están obligados a dimitir en caso de cese del Primer Ministro. Es más, la Scotland Act, salvo el caso de aprobación de una moción de censura, no contempla ningún otro supuesto de dimisión colectiva del Ejecutivo.

Respecto a los Law Officers, para Escocia son el Lord Advocate y el Solicitor General for Scotland. Ambas figuras se remontan siglos atrás en la historia: el cargo del Lord Advocate data por primera vez de 1483 y el del Solicitor General de 1578<sup>43</sup>. Tras la unión anglo-escocesa de 1707, tanto el Lord Advocate como el Solicitor General pasaron a ser ministros del Gobierno de

---

<sup>43</sup> Vid. *The Laws of Scotland: Star Memorial Encyclopaedia*, vol. 5, Waterwoths, Edimburgo, 1987, pp. 275 y ss.

la Corona, con funciones de asesoría jurídica en materias relativas al Derecho escocés y de Dirección del Sistema de Acusación Pública en Escocia.

La Scotland Act, al devolver a Escocia la competencia legislativa y ejecutiva sobre materias tales como el derecho penal, procesal y civil, áreas típicas de responsabilidad de los citados puestos, ha recolocado coherentemente a los mismos dentro de Ejecutivo escocés y los ha desgajado del Gobierno central, para el cual ha creado un nuevo cargo, el Advocate General, que los sustituye en las materias que no han sido transferidas.

Los Law Officers tienen una naturaleza híbrida en cuanto miembros del Poder Ejecutivo, al que asesoran jurídicamente, y al mismo tiempo titulares de la Fiscalía General para Escocia. La reunión en estos cargos de dos vertientes difícilmente conciliables, lo político-gubernamental, de un lado, y la judicial, de otro, ha llevado a la Scotland Act a insertar en su articulado diversas normas que tratan de proteger su tradicional independencia.

En primer lugar, mediante su nombramiento y destitución: los Law Officers escoceses son nombrados directamente por el Monarca. Pero es, sin duda, en las normas que regulan su destitución donde se observa, de manera más nítida, el especial blindaje que se concede a estos órganos. Así el artículo 48.1 de la Scotland Act señala que corresponde al Primer Ministro proponer al Monarca la destitución del Lord Advocate y del Solicitor General for Scotland; para ello, deberá solicitar previamente el consentimiento del Parlamento.

Con ello se dota a tales cargos de una especial inamovilidad, que redundará en definitiva en un mayor grado de independencia y autonomía en su actuación dentro del Ejecutivo.

La autonomía dentro del Gobierno de los Law Officers en su condición de fiscales generales para Escocia también se manifiesta desde un punto de vista competencial. En efecto, el artículo 52.3 de la Scotland Act, que es la norma general en la que se atribuyen las funciones a los distintos ministros y en la que se dice que cualquier Ministro puede ejercitar los poderes atribuidos a cualquiera de sus colegas de Gabinete. Sin embargo, se ve excepcionado por el Lord Advocate, cuyo ejercicio es exclusivo y con carácter independiente de cualquier otra persona y, en concreto, de cualquier otro Ministro, puesto que es la máxima autoridad del sistema de acusación pública en Escocia (art. 48.5 de la misma Ley).

El carácter separado e independiente de las funciones de Law Officers, en su condición de última instancia del sistema acusatorio escocés, también afecta a las posibilidades de control parlamentario de las mismas. Así, el artículo 27.3 de la Scotland Act coarta la capacidad del Parlamento escocés para indagar en la actuación como fiscales de los cargos que comentamos, al facultarles para declinar cualquier pregunta parlamentaria o rehusar la entrega de cualquier documento en relación con el funcionamiento del sistema de Acusación Pública, si consideran que ello puede perjudicar procedimientos penales en curso o puede ser contrario al interés público.

Una última singularidad, que distingue a los Law Officers del resto de los miembros del Ejecutivo, consiste en la no exigencia por parte de la Scotland Act en los primeros, de la condición de parlamentarios.

Por lo que respecta a las funciones de los Law Officers, asumen la misma condición de Ministros, de un lado, y de Jefes del sistema de Acusación Pública en Escocia, de otro.

Lord Hardie, primer Lord Advocate tras el proceso de devolución, intentó clarificar el papel del nuevo cargo en un mensaje dirigido a la Comisión de Justicia del Parlamento de Escocia:

- Función de asesoría jurídica al Ejecutivo escocés.
- Representación y defensa del Ejecutivo escocés en los conflictos de constitucionalidad.
- Máxima autoridad del sistema de Acusación Pública e investigación de crímenes en Escocia.

Por su parte, el Solicitor General for Scotland será el subordinado inmediato del Lord Advocate, al que asistirá en el desempeño de sus funciones y sustituirá cuando no pueda ejercerlas personalmente. También goza de la condición de miembro del Ejecutivo y su *status* es el mismo que el del Lord Advocate.

## 4.2. Reparto de competencias

En el caso escocés, la Scotland Act ha optado por un modelo denominado «Retaining Statute», que se caracteriza esencialmente por concretar los poderes retenidos por Westminster, de tal manera que todas aquellas materias o competencias que no le estén expresamente reservadas a Westminster pasan a ser de la competencia del nuevo Parlamento. Este modelo, que fue también el utilizado en Irlanda del Norte en 1920, supone la plena libertad del Parlamento escocés para dictar leyes, a excepción, naturalmente, de las materias expresamente reservadas al Parlamento del Reino Unido <sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> La parte Uno del Anexo establece concretamente una reserva general de materias, entre las que se incluyen la Constitución, y dentro de este epígrafe se especifican las materias relacionadas con la Corona, la sucesión en el Trono, la unión de los Reinos de Escocia e Inglaterra, el Parlamento del Reino Unido, la política exterior, las relaciones internacionales, comercio internacional y relaciones con la Comunidad Europea, defensa del territorio, Tesoro Público.

La Parte Dos del Anexo enumera doce apartados de materias reservadas y dispone, como cláusula general, que todas las materias incluidas en esta parte están reservadas a Westminster, en concreto en 18 páginas que ocupa esta segunda parte se incluyen determinadas materias relativas a asuntos económicos y financieros, asuntos internos, comercio e industria, energía, transporte, seguridad social, regulación de las profesiones, empleo, salud y medicina, medios de comunicación y cultura y, por último, se cierra el listado con un título competencial que actúa como un cajón de sastre y donde se recogen materias heterogéneas, tales como la remuneración de los Jueces, el principio de igualdad de oportunidades recogidas en diversas normas, el control de las armas, inspección, fijación del calendario y viajes al espacio etc. No obstante, la lista es más compleja de lo que aparenta ser, toda vez que en ocasiones se reserva una materia con carácter general, mientras que en otras la reserva se especifica por medio de una referencia a una o varias leyes concretas de Westminster.

Las materias reservadas a Westminster aparecen en el Anexo 5 de la Scotland Act, que se articula en tres partes bien diferenciadas.

Sin embargo, este sistema adoptado por la Scotland Act suscita numerosos problemas en la determinación de los sectores que el Parlamento escocés puede regular por medio de una ley. Así se ha venido a sostener que, puesto que la enumeración de competencias atribuye todas a Escocia, salvo las que se consideran como reservadas, se debería adoptar una interpretación restrictiva de dichas materias. Esta posición tendría sentido en la medida en que la Scotland Act establece un principio general de transferencia a aquella región, por lo que se podría entender que las materias reservadas son excepciones al mismo y, por lo tanto, han de ser interpretadas restrictivamente. En este punto tiene interés la exégesis que puedan hacer los tribunales de la lista de materias reservadas, de acuerdo con la posición constitucional de la Scotland Act.

Hubiese sido muy relevante para los tribunales que la Scotland Act hubiese tenido, como dice Brazier, un preámbulo en el que se hubiese plasmado alguno de los aspectos fundamentales del paso que se estaba dando por Westminster al transferir a Escocia determinadas competencias y al fijar que será el Parlamento de esta región el que tenga que regularlas con independencia del de Westminster, pero carece de él. Sin embargo, en nuestra opinión, aunque carezca de preámbulo, los jueces pueden acudir a los Diarios de Sesiones del Parlamento de Westminster para saber las verdaderas intenciones del Parlamento del Reino Unido al fijar dichas materias reservadas. No obstante, esta referencia sólo sirve de ayuda para determinar el sentido de aquellas cláusulas que puedan resultar ambiguas u oscuras y en la medida en que dichos debates puedan coadyuvar a ese propósito.

Por otra parte, el canon de interpretación que se siga incide también a la hora de determinar si una ley del Parlamento escocés se ciñe o no a las competencias atribuidas sin invadir las reservadas. Durante el debate de la Scotland Act, el Gobierno británico sostuvo la necesidad de utilizar un enfoque que analizase la naturaleza del texto normativo en su conjunto. De esta manera, si la esencia de la ley se encuentra en el contexto de las competencias delegadas, la misma se situará «*intra vires*» aunque incidentalmente afecte a cuestiones situadas fuera de las materias atribuidas al Parlamento escocés, aspecto éste que será inevitable en algunas materias. De hecho, el propósito de la Scotland Act es que las leyes del Parlamento escocés puedan ser declaradas normalmente «*intra vires*». Así, el artículo 101.2 de la Scotland Act esta-

---

La cuestión se complica aún mucho más porque estas fórmulas van acompañadas de excepciones, con lo cual se permite al Parlamento escocés legislar también dentro de las materias reservadas, en las excepciones, pero a su vez estas excepciones establecen nuevas excepciones. En la mayoría de las materias se incluyen también cláusulas interpretativas, destinadas a clarificar el alcance del título competencial reservado, algunas de las cuales incluyen además ejemplos, como ocurre en materia de seguridad social.

La tercera parte del Anexo cierra el reparto competencial, en ella se establece una serie de prescripciones generales para aclarar la interpretación de determinadas materias previstas en las dos partes anteriores. A través de ellas se establece concretamente cómo han de entenderse las referencias que se hacen a las instituciones o cuerpos que están relacionados con las materias reservadas al Parlamento Central.

blece como regla de interpretación que la propia ley, sea considerada, en la medida de lo posible, de una manera que la haga acorde con las competencias transferidas.

Este modelo de delegación de competencias sitúa al sistema británico <sup>45</sup> en el polo opuesto al denominado federalismo de ejecución alemán.

Por otro lado, la Scotland Act prevé que en el futuro se puedan transferir facultades concretas al Gobierno escocés que ahora figuran en la lista de materias reservadas sin que vayan acompañadas de la función legislativa (art. 63 de la Scotland Act), pero se trata de una previsión muy genérica. Constituye, en cambio, una excepción importante la previsión de transposición de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario de forma conjunta por los Ministros competentes del Reino Unido y Escocia (art. 57.1 de la Scotland Act). Pero esta apertura queda compensada, porque tanto en el ámbito comunitario como en el Internacional los ministros británicos tienen cierto poder de tutela sobre sus equivalentes escoceses, ya que pueden obligarles a actuar o abstenerse de hacerlo si se produce una interpretación contradictoria de la norma comunitaria o internacional (art. 58 de la Scotland Act).

Sin embargo, donde el sistema británico demuestra de forma clara que en nada se parece a un Estado federal es en la debilidad de las garantías otorgadas a las competencias escocesas. El Parlamento escocés no puede legislar, por supuesto, mas allá de los límites consustanciales de las competencias transferidas, ni vulnerar las normas que se imponen a todo el ordenamiento británico (la Convención Europea de Derechos Humanos o la normativa comunitaria), límites éstos naturales que se imponen en todos los Estados descentralizados; pero, además, la Scotland Act en su artículo 28.7 establece la posibilidad de que el Parlamento del Reino Unido continúe legislando sobre materias no reservadas y, por tanto, transferidas a Escocia. Además, tal como dice el Anexo, las materias reservadas pueden ser ampliadas o reducidas por Order in Council, lo que genera una inseguridad en el futuro de las competencias de Escocia.

Parece que de nuevo el Parlamento del Reino Unido quiere dejar clara su soberanía sin el menor resquicio de duda.

Hecha así la transferencia de materias y competencias, parece claro que es de gran interés saber cómo se controlan las normas emanadas por el Parlamento escocés y en concreto su compatibilidad con las leyes aprobadas por el Reino Unido.

Hay que distinguir, por un lado, los controles previos a la aprobación de una iniciativa legislativa y aquellos otros que se llevan a cabo con posterioridad.

Estos controles no se localizan únicamente en sede jurisdiccional, sino que cabe la intervención de distintos órganos, incluyendo al propio Gobierno británico que puede paralizar la promulgación de una ley.

---

<sup>45</sup> Vid. Pi Sunyer, «Informe sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea», en *La Devolution a Escocia, Gales e Irlanda del Norte*, por Eliseo Aja Fernández, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomicos i Locals, 2003.

La Scotland Act en sus artículos 100 y 101 establecen que el Gobierno escocés en el caso de los proyectos de ley, y el Presidente de la Cámara escocesa en todos los casos, deben manifestar por escrito que la iniciativa legislativa se encuentra en el marco de competencias del Parlamento escocés. Aunque estas declaraciones no suponen una paralización de la tramitación de la iniciativa en cuestión, si ofrecen argumentos posteriores para que los Tribunales puedan decidir.

A su vez, antes de su entrada en vigor, el control puede entrar en funcionamiento tras la aprobación por el Parlamento de una ley, pero antes de que la misma sea objeto de promulgación por parte de la Reina (art. 103 de la Scotland Act).

Están legitimados para suscitar este conflicto el Lord Advocate y el Advocate General, el Judicial Committee del Privy Council <sup>46</sup>, el cual es la instancia final para decidir y conocer de los conflictos que surjan a raíz de la posible violación por una Ley del Parlamento escocés de las competencias atribuidas <sup>47</sup> y, los ministros del Gobierno central.

De acuerdo con estos controles, los artículos 33 a 35 de la Scotland Act establecen que el Presidente del Parlamento escocés no puede remitir un proyecto para su promulgación en los siguientes casos:

- 1.º Durante un período de 4 semanas desde la aprobación por el Parlamento del proyecto o proposición de ley, para que el Advocate General o el Lord Advocate puedan considerar si el mismo es o no conforme con las competencias que tiene transferido el Parlamento.
- 2.º Si la cuestión de conflicto se ha planteado ante la Judicial Committee hasta que la misma decida.
- 3.º Si algún Ministro británico ha dictado una Order por la que se prohíba al Presidente de la Cámara remitir la ley para ser promulgada, siempre y cuando se dé cualquiera de las dos siguientes causas:
  - La existencia de razones suficientes para entender que la ley es incompatible con cualquier obligación Internacional o con los

---

<sup>46</sup> Recordar que en el Anexo 16, de la Constitutional Reform Act de 2005, ha modificado la composición de este órgano del Privy Council, así como ha modificado las Judicial Committee Act de 1833 y de 1915 y ha derogado la Judicial Committee Act de 1881.

<sup>47</sup> Como nos recuerda Agustín García Ureta, la Judicial Committee, aunque es parte del Privy Council, en realidad, es un tribunal que asesora sólo al Gobierno de Su Majestad, y está constituido tras la Constitutional Reform Act de 2005 por miembros natos del Privy Council, quienes tienen o han tenido un alto cargo judicial, entendiéndose por alto cargo judicial, lo mismo a que se refiere el Título III de esta Ley. Este Judicial Committee es también la última instancia en el caso de recursos contra decisiones adoptadas en las Islas del Canal y de Man, puede emitir dictámenes sobre cualquier asunto a petición de la Corona, e igualmente conoce de los recursos que provengan de Estados miembros de la Commonwealth, en la medida en que sigan reconociendo su jurisdicción. Algunos, incluso después de su independencia, siguen manteniendo esta vía, tal es el caso de Nueva Zelanda, Bahamas, Gambia, Barbados, Malasia, etc. *Vid.* Agustín García Ureta, «La transferencia de Poderes a las Regiones, *RIVAP*, núm. 55, 1999, pp. 161 y 162.

interesas de la defensa o seguridad nacional (art. 35 de la Scotland Act).

- Que introduzca modificaciones en las normas relativas a las materias reservadas que tengan, en opinión del Ministro, efectos adversos en la aplicación de la normativa sobre dicha materia.

Si se genera una Order del Ministro de la Corona o la Judicial Committee considera que efectivamente la ley en cuestión excede de las competencias transferidas a Escocia, el Parlamento escocés tiene que reconsiderar la ley que ha aprobado. La ley en cuestión deberá ser objeto de una nueva votación.

Aparte de los controles anteriores a la entrada en vigor de una ley escocesa, el artículo 98 de la Scotland Act y el Anexo 6 regulan los supuestos en los que cabe plantear ante un tribunal una cuestión acerca de la compatibilidad de una ley adoptada por el Parlamento con las competencias transferidas.

Si la cuestión es planteada ante los Magistrates Courts, sus resoluciones pueden ser presentadas ante la instancia superior, esto es, la Inner House of the Court of Session, la cual también podrá presentarlo ante el Judicial Committee del Privy Council.

Y si el conflicto de competencias se recurre ante la Cámara de los Lores, órgano supremo del Reino Unido, éste deberá plantearlo también ante el Judicial Committee, salvo que considere más adecuado que ella misma sea la que resuelva.

La Scotland Act nada aclara sobre cuándo debería remitirse al Privy Council, estableciendo exclusivamente el Anexo 6, que el Lord Advocate y el Advocate General podrían solicitar a cualquier Tribunal que presente el conflicto de competencias ante el Privy Council.

De acuerdo con el artículo 103 Scotland Act, la decisión que adopte la Judicial Committee tiene carácter vinculante en cualquier procedimiento judicial. Esto significa que si la Judicial Committee se pronuncia sobre una ley que todavía no cuenta con la promulgación de la Reina, la misma habrá de ser necesariamente modificada. De igual manera, si un tribunal considera que una ley no respeta las competencias atribuidas, puede suspender la aplicación de la ley o permitir su aplicación bajo ciertas condiciones, hasta que la ley sea objeto de modificación. Para ello, el artículo 102.3 de la Scotland Act impone al tribunal la obligación de tomar en consideración, aquellas personas, que no sean parte en el proceso judicial y que podrían verse afectas de manera negativa por la ley. En este supuesto, el artículo 107 de la Scotland Act, establece la previsión de las conocidas como «cláusulas de Enrique VIII», por las que podrá corregir la ley por medio de normas subordinadas. Dicha cláusula se prevé para supuestos ocasionales y circunstancias extraordinarias.

Las materias objeto de competencia de Escocia no sólo pueden ser objeto de regulación por ley, sino que, como ha hemos visto, algunas además de su regulación por ley del Parlamento escocés pueden ser objeto de desarrollo por Reglamento del Ejecutivo y otras (como ocurre en España), objeto de desarrollo por orden ministerial.



Los artículos 52 a 58 de la Scotland Act regulan las potestades del Ejecutivo escocés y, entre otras, reconoce la capacidad de dictar normas reglamentarias, que igualmente vendrán establecidas en las leyes que vaya aprobando el Parlamento escocés. Es de gran importancia el artículo 53 de la Scotland Act porque atribuye a los Ministros escoceses las funciones que corresponden a los Ministros del Gobierno del Reino Unido respecto de las materias objeto de su competencia.

Por su parte, el artículo 54 de la Scotland Act especifica qué casos se sitúan fuera de la competencia del Gobierno escocés, a saber:

- 1.º Dictar cualquier norma subordinada que se encuentre fuera de las competencias del Parlamento en el caso de insertarse en una ley.
- 2.º Confirmar o aprobar cualquier tipo de norma subsidiaria que contuviese tal disposición.

Ahora bien, aunque el artículo 54 de la Scotland Act equipara las atribuciones transferidas a los Ministros escoceses con aquellas de carácter legislativo que tiene el Parlamento escocés, otros artículos de esta ley amplían considerablemente las competencias del Ejecutivo escocés en materias que no son competencia legislativa del Parlamento escocés:

- 1.º El artículo 63 de la Scotland Act otorga al Gobierno escocés funciones de carácter «ejecutivo» en materias objeto de competencia del Reino Unido que, en condiciones normales, serían ejercidas por el Gobierno de Londres en Escocia por medio de una Order in Council que debe ser aceptada por los Ministros escoceses.
- 2.º El artículo 108 de la Scotland Act permite la «compartición» de atribuciones entre el Gobierno de Londres y el de Edimburgo. Tal es el caso de lo previsto tanto en los artículos 56 y 57 de la Scotland Act, como el Anexo 5 que prevén de manera compartida entre el Gobierno de Londres y su homólogo de Edimburgo el velar por el cumplimiento, la observancia y trasposición del Derecho comunitario, de acuerdo con el artículo 2.2 de la «European Communities Act de 1972», lo que implica que la responsabilidad por infracción del Derecho comunitario es solidaria.

Por su parte, el Gobierno escocés también está sometido a control por el desarrollo de su actividad, no sólo por el Parlamento escocés, sino también por el Gobierno central; así, el artículo 58 de la Ley distingue dos supuestos:

Por una parte, el Ministro de su Majestad puede ordenarle que no adopte ninguna actuación que sea incompatible con cualquier obligación internacional. Igualmente puede obligarle a adoptar una determinada actuación por idéntico motivo.

El segundo supuesto se plantea si la norma subsidiaria que apruebe el Ejecutivo escocés contiene disposiciones respecto de las que el Gobierno de Londres tenga motivos razonables para creer que son incompatibles con cualquier obligación internacional, o con los intereses de la defensa y seguridad

nacional, o introduzcan modificaciones en el Derecho aplicable a las materias reservadas.

La consecuencia de dictar una Orden Ministerial desde Londres, al igual que en el supuesto del artículo 35 de la Scotland Act para el Parlamento escocés, supone la obligación para el Ejecutivo escocés de modificar las decisiones que ha acordado, respecto a lo que pueda afectar a los intereses anteriormente mencionados.

### 4.3. El sistema de financiación

Como último punto a tratar hemos de referirnos a la financiación escocesa porque en buena medida ha sido uno de los principales elementos paralizadores de la *devolution*.

Como no podía ser de otra forma, la financiación de la Administración escocesa sigue el mismo esquema que el resto de sus competencias, esto es, se nutre casi por completo de transferencias del Gobierno del Reino Unido articuladas de la siguiente manera:

El Gobierno de su Majestad transfiere el denominado «Bloque de fondos» o «Fondo consolidado» (art. 64 de la Scotland Act), cuya cuantía se considera que puede financiar los servicios públicos que son de competencia de la Administración escocesa, en un nivel cuantitativo y cualitativo equivalente al que presta el Gobierno del Reino Unido en Inglaterra.

La Administración escocesa no tiene posibilidad de establecer nuevos impuestos o modificar los existentes, salvo las previsiones de los artículos 73 a 79 de la Scotland Act, en donde el Parlamento escocés cuenta con la posibilidad de establecer un recargo en el impuesto sobre la renta, limitado al 3 por 100, hacia arriba o hacia abajo, respecto al tipo impositivo básico del país y con un límite cuantitativo en cuanto a la recaudación por este instrumento.

Ahora bien, la potestad de administrar este bloque de transferencias es absolutamente libre por parte de la Administración escocesa, sin que influya en sus decisiones de ningún modo el modelo de distribución de gastos que haya elegido el Gobierno central para proveer en Inglaterra los servicios que se consideran comparables<sup>48</sup>.

El volumen global de transferencias que el Gobierno central debe aportar a Escocia, sigue la *fórmula barrants* y el mismo esquema que se emplea en el Reino Unido para determinar la financiación de las autoridades locales. Cuya base, aunque no en la misma cuantía, son las transferencias de libre disposición (el 75 por 100 aproximadamente de sus fondos). Esta valoración se hace servicio por servicio, en general multiplicando el número de personas que recibirán este servicio por un coste unitario estimado, considerando una

---

<sup>48</sup> *Vid.*, a este respecto, David Patiño Rodríguez, José Miguel Herrera Maldonado en «El sistema de financiación de Escocia y Gales», en la obra *Sistema de financiación en países federales y las posibles aplicaciones al caso español, con especial referencia a la definición de asignaciones de nivelación*, Grupo de Investigación, Economía del Sector Público de la Junta de Andalucía.

serie de costes adicionales para tener en cuenta particularidades territoriales. La estimación de los costes se hace basándose en un análisis de regresión que pondere factores tales como el clima, la densidad de población, etc., que puedan influir en los costes unitarios. La valoración del coste de los servicios, la realiza el ministerio responsable de cada servicio en Escocia, consultando a las autoridades locales. Al final se suma el coste de todos los programas de gasto que deban prestar las autoridades locales.

Para el caso de Escocia, esta previsión presupuestaria calculada sobre la base de la población y teniendo en cuenta las cuestiones económicas y geográficas del territorio han hecho que el gasto público per cápita sea mucho más alto que en Inglaterra.

La política fiscal, la política macroeconómica en general y la distribución del gasto público en todo el territorio del Reino Unido son materias reservadas, es decir, la responsabilidad sobre las mismas pertenece al Gobierno central que la acomete a través del Tesoro.

Por esta razón, la financiación de los presupuestos de la administración descentralizada se determina por medio de las revisiones de todos los ministerios del Gobierno del Reino Unido dentro del proceso presupuestario. Una vez que el Parlamento de Westminster determina el nivel de transferencias de las administraciones descentralizadas, de éste, establece la provisión de fondos necesaria para la financiación de la actividad del Secretario de Estado para Escocia. Éste asigna la transferencia al Parlamento escocés, a través del Fondo Consolidado escocés. De dicha provisión de fondos también salen los fondos para sufragar los costes de la Oficina del Secretario de Estado para Escocia.

Estos fondos no constituyen la totalidad del presupuesto de Escocia. La financiación de los presupuestos totales escoceses se completa por medio de otros elementos que son los siguientes:

- 1.º El impuesto sobre bienes inmuebles de uso empresarial.
- 2.º El tipo variable, del 3 por 100, del Impuesto sobre la Renta.
- 3.º El endeudamiento para financiar sus gastos de capital, cuya fiscalización corresponde al organismo del Gobierno central llamado United Kingdom Public Sector Net Cash Requirement.
- 4.º Fondos procedentes de la Comisión Europea.

El presupuesto total de Escocia está, por tanto, compuesto por dos categorías de fondos: los límites de gasto por Ministerio (DEL: Departamental Expenditure Limits) establecidos cada tres años, y Gastos Dirigidos Anualmente (AME: Annually Manage Expenditure) establecido anualmente.

Dentro del DEL, o de los fondos de los límites de gastos por Ministerio, se encuentran: «las partidas del presupuesto asignado», que son de libre distribución por el Parlamento escocés, y las partidas que constituyen lo que se denomina «el presupuesto no asignado» y que se deben destinar a la finalidad del gasto concreto que fije el Reino Unido (y la partida más importante de este grupo está constituida por el gasto en Asistencia Social o los Hill Livers-

tock Compensatoria Allowances, o compensación a los ganaderos de zonas montañosas cuyas directrices de distribución los fija la Unión Europea).

Dentro del AME, o los fondos de gasto dirigidos anualmente, está el llamado gasto autofinanciado que son las partidas de gasto que son financiadas por la propia Escocia, de modo directo o a través de las autoridades locales. Estos fondos son finalistas y no pueden ser destinados a financiar servicios distintos de los indicados por el Gobierno de Su Majestad. Sólo el tipo variable escocés sobre la renta, si el Parlamento escocés lo modifica, puede Escocia distribuirlo como considere apropiado. Entre estas partidas se incluyen, principalmente, prestaciones a la política agraria, intereses de la deuda, dotación de fondos del apoyo a viviendas, pensiones de profesores, etc.

Como vemos, las decisiones sobre las prioridades o necesidades que deben ser satisfechas por medio del gasto público en Escocia, al igual que en el resto del Reino Unido, son tomadas por el Gobierno Central, salvo el tipo variable del impuesto sobre la renta o los impuestos locales que son competencia de la Administración escocesa. Sin perjuicio, de que, dentro de su ámbito competencial, Escocia tenga libertad para distribuir su presupuesto del modo que desee.

Las críticas a este sistema han sido muy variadas, pero cabe citar dos en particular <sup>49</sup>. Una de ellas alega que supone una amenaza para la creación de empleo y para los niveles de inflación, ya que si se eleva el tipo básico del impuesto sobre la renta, aumentan también las peticiones de equivalentes incrementos salariales, afectando a las empresas. La segunda, es la que tiene que ver con la capacidad de maniobra del Parlamento escocés, que es, claramente, muy limitada. El tiempo dirá si este sistema de financiación es adecuado o no.

## V. IRLANDA DEL NORTE: LA NORTHERN IRELAND ACT 1998

Por lo que respecta a Irlanda del Norte, sin duda, la Ley de 1998 se constituye en un importante punto de inflexión en su proceso de autonomía, si bien su virtualidad hasta el momento es escasa y su efectividad está todavía por probar, ya que apenas si ha entrado en vigor, pues desde un principio, y como consecuencia de la conexión entre el proceso de desarme y el proceso de autonomía, este régimen se ha suspendido en varias ocasiones y en la actualidad sigue suspendido a pesar de las perspectivas esperanzadoras que se observan <sup>50</sup>.

Centrándonos, pues, en la mencionada norma, ésta parte de una declaración de principios cual es la de que Irlanda del Norte pertenece al Reino

<sup>49</sup> Vid. A. Midwinter, y M. McVicar, *The Devolution Proposals for Scotland, an Assessment and Critique*, 1996, Public Money and Management, p. 13.

<sup>50</sup> De hecho, el artículo tres de la Ley señala que corresponde al Secretario de Estado para Irlanda del Norte apreciar si la puesta en marcha del acuerdo de Belfast ha logrado un avance suficiente, en cuyo caso puede éste presentar ante el Parlamento británico un Reglamento que fije la entrada en vigor de las Partes II y III de la Ley, referidas al Poder Legislativo y Ejecutivo respectivamente.

Unido y no dejará de formar parte de él salvo que la mayoría de sus ciudadanos así lo decida en un referéndum convocado al efecto. En este supuesto, además, es necesario que tal iniciativa se presente por el Secretario de Estado para Irlanda del Norte ante el Parlamento de Westminster y que ambos Gobiernos, el británico y el irlandés, así lo acuerden.

Sobre la base de esta premisa, los aspectos más destacables de la norma a la hora de estudiar el sistema de «*devolution*» en este territorio son, a nuestro entender, sus instituciones y el reparto de competencias que se articula entre el Parlamento de Westminster y la Asamblea norirlandesa.

## 5.1. Organización institucional

### 5.1.1. La Asamblea

Tal y como señalábamos con anterioridad, los criterios básicos sobre la Asamblea de Irlanda del Norte ya se establecieron en el acuerdo de Belfast, a pesar de lo cual el Título IV de la Ley (arts. 31 y siguientes) regula determinados aspectos de esta institución.

En este sentido, la Ley establece la duración de la legislatura en cuatro años, de manera que, en principio, se celebrarían elecciones el primer jueves de mayo y siguiendo la tradición británica, el plazo entre el fin de una legislatura y la siguiente habría de ser el mínimo (*minimum period*)<sup>51</sup>.

Sin embargo, y a pesar de esta determinación, la legislatura puede verse modificada y, por tanto, celebrarse las elecciones en fecha diferente en los siguientes supuestos: cuando el Secretario de Estado para Irlanda del Norte decida adelantar o retrasar en dos meses las fechas de las elecciones, siempre y cuando no se disponga que éstas se celebren en día festivo, cuando la Asamblea apruebe, por mayoría de dos tercios, una resolución que determine su disolución y, finalmente, se disolverá la Cámara si no es elegido el primer ministro y el vice primer ministro en el período de seis semanas establecido en el artículo 16.

Por lo que al Régimen electoral se refiere, en la Ley se regula el voto unitario transferible, es decir, que en cada circunscripción electoral se elegirán a seis miembros y cada voto indicará el orden de preferencia de los candidatos dentro de cada circunscripción, con posibilidad de ser trasferido a la opción siguiente cuando ese voto no sea necesario para alcanzar la cuota de votos mínima exigida o cuando la primera opción haya sido eliminada de la lista de candidatos por insuficiencia en el número de votos.

Esta Asamblea unicameral cuenta con 108 escaños, número desproporcionadamente alto en comparación con las otras autonomías, pero comprensi-

---

<sup>51</sup> Según el propio artículo 31.6, esta expresión debe venir determinada por la orden del Secretario de Estado para Irlanda del Norte.

ble si se tiene en cuenta que se introdujo en los acuerdos de Belfast con el fin de lograr la representación de los grupos minoritarios <sup>52</sup>.

Corresponde al Secretario de Estado para Irlanda del Norte las competencias relacionadas con el censo, el control electoral de las candidaturas e incluso el sistema de sucesión en las vacantes que a lo largo de la legislatura ocurran en la Asamblea, si bien la ley permite dos sistemas: el de sustitución y el de elecciones parciales.

Por lo que respecta al régimen de incompatibilidades sigue en principio vigente The Northern Ireland Assembly Disqualification Act de 1975, aunque en la Ley del 98 se hacen algunas referencias concretas tanto a causas de inelegibilidad como la de incurrir en incompatibilidad para ser elegido Diputado, como a excepciones a dichas causas, que en cierto sentido no dejan de ser curiosas, como no considerar causa de exclusión de la Asamblea norirlandesa el sólo hecho de ser miembro del Senado de la República de Irlanda.

Sin perjuicio de que las normas de funcionamiento de la Asamblea deban ser reguladas por su Reglamento, la Ley del 98 establece una serie de premisas básicas que en todo caso deben cumplirse en lo que se refiere a la organización y funcionamiento de la misma:

En este sentido, se regula la figura del Presidente y los vice presidentes (art. 39), destacando, por un lado, la necesidad de que sean elegidos por el sistema de *cross-community support* y, por otro, el apartado 6 de dicho artículo que deja al Reglamento de la Cámara la posibilidad de definir la participación del Presidente en sus procedimientos, incluida la posibilidad de votar. Por su parte, el artículo 29 establece un sistema de Comisiones Estatutarias formadas por 11 diputados cuya principal función es la de apoyo y control a los ministerios.

---

<sup>52</sup> Curiosamente las primeras elecciones a la Asamblea se celebraron antes de la aprobación de la Ley, en marzo de 1998, arrojando el resultado siguiente:

- El Partido Unionista del Ulster (UUP), protestante, obtuvo 28 escaños.
- El Partido Socialdemócrata y Laborista (SDLP), católico, 24.
- El Partido Unionista Democrático (DUP), protestante, 20.
- Sinn Féin, brazo político del IRA, 18.
- Partido de la Alianza (AP), protestantes y católicos, 6.
  - Partido Unionista del Reino Unido (UKUP), protestante, 5.
  - Partido Unionista Progresista (PUP), brazo político de la fuerza voluntaria del Ulster, 2.
  - Coalición de Mujeres, 2.
  - Independientes, 3.

Por lo que a las últimas elecciones, celebradas el 26 de noviembre de 2003, se refiere el resultado fue siguiente:

- El Partido Unionista del Ulster (UUP), protestante, obtuvo 27 escaños.
- El Partido Socialdemócrata y Laborista (SDLP), católico, 18.
- El Partido Unionista Democrático (DUP), protestante, 30.
- Sinn Féin, brazo político del IRA, 24.
- Partido de la Alianza (AP), protestantes y católicos, 6.
- Partido Unionista del Reino Unido (UKUP), protestante, 1.
- Partido Unionista Progresista (PUP), brazo político de la fuerza voluntaria del Ulster, 1.
- Coalición de Mujeres, 0.
- Independientes, 1.

Así mismo, la Ley hace referencia a un órgano de extremada originalidad para el derecho parlamentario continental, cual es la Comisión de la Asamblea. Este órgano está compuesto por el Presidente y el número de miembros que la propia Cámara determine, aunque parece que la Ley sugiere el de 5<sup>53</sup>, sus competencias son, siempre siguiendo instrucciones dadas por la Asamblea, las de dotar a ésta del personal, los servicios y bienes necesarios para su funcionamiento y representarla en juicio. En concreto, la tabla 5 de la ley establece las competencias de dicho órgano, destacando sobre todo las referidas al personal de la Asamblea, pues a ella le compete su contratación, fijación del sueldo, determinación de puestos, etc., y las referidas al tráfico jurídico, ya que es la Comisión la que tiene capacidad jurídica y de obrar (es la que ejerce la propiedad, puede perfeccionar contratos, solicitar créditos, etc.). Así mismo, por Reglamento de la Corona esta Comisión puede pasar a ser a órgano de la corona «Crown Body», considerándose a todos los efectos como agente de la Corona británica.

## 5.2. El Ejecutivo

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, su regulación viene recogida en el Título III de la Ley (arts. 16 y siguientes).

El Ejecutivo de Irlanda del Norte se ejerce por un órgano colegiado cuya composición es la de Presidente, vicepresidente, nombrados por la Asamblea y los ministros, lo cual no sorprende nada en comparación con cualquier otro Gobierno de un sistema parlamentario; su especialidad viene dada nuevamente por el necesario equilibrio que hay que encontrar entre las dos comunidades.

Conforme al artículo 16, el Ejecutivo está presidido por un Primer Ministro y un Vice-primer ministro elegidos por la Asamblea de entre sus miembros en el plazo de seis semanas a contar desde su primera reunión y que gozan de un *status* prácticamente igual. La candidatura debe presentar dos nombres, uno para cada uno de los cargos, y ser elegidos por la mayoría de los votantes, siempre que representen a la mayoría tanto de los votos nacionalistas como unionistas.

Su mandato dura desde que prestan juramento hasta la elección de su sucesor, si bien puede cesar, además de por renuncia al cargo, cuando pierda la condición de miembro de la Asamblea, salvo que dicha pérdida se deba a la disolución de la misma.

Corresponde al Primer Ministro y al Vice primer ministro determinar el número de ministerios, así como las funciones que va ejercer cada uno, con las limitaciones establecidas en la Ley, la cual fija en 10 el número máximo de ministerios, y exige la ratificación de estas cuestiones por la Asamblea mediante resolución, además de que corresponde a la misma aprobar una Ley

---

<sup>53</sup> El artículo 40 utiliza la expresión «the prescribed number in accordance with the standing orders» y añade a continuación que esta expresión significa 5 u otro número determinado por el Reglamento.

que se refiera a la previsión para el establecimiento de ministerios y la disolución de los actuales <sup>54</sup>.

No corresponde ni al Primer Ministro ni al Vice primer ministro, sin embargo, la elección de los ministros <sup>55</sup>, sino que ésta se produce por un procedimiento expresamente establecido en el artículo 18, según el cual corresponde su nombramiento al «nominating officer» <sup>56</sup> de cada partido, según la fórmula  $S/1+M$ , siendo S el número de escaños que tiene el partido en el momento de constitución de la Cámara y M el número de ministerios que corresponden a dicho partido. Así, el que haya obtenido mayor número de escaños le corresponderá mayor número de ministerios y prioridad en la elección de éstos, el empate en el número de escaños se salva con la ficción de considerar mayoritario el que más votos haya obtenido en las últimas elecciones <sup>57</sup>. En todo caso, el ministro elegido debe ser miembro de ese partido y parlamentario.

Las causas de cese de un ministro son las establecidas para el Primer Ministro y además la de ser cesado por su «nominating officer». Por su parte, la Asamblea puede cesar tanto a los Ministros como a los Junior Minister, por considerar que no condenan la violencia o que han incumplido alguno de los puntos que señala el juramento que hacen al tomar posesión, pero, es más, la propia Asamblea puede, por estas mismas causas, excluir de la posibilidad de ocupar un ministerio a un Partido político, dicha decisión debe adoptarse por la Asamblea mediante la aprobación, por el cross-community support, de una resolución presentada por 30 diputados, por el Primer Ministro y el Vice primer ministro o por el Presidente de la Cámara, quien, a su vez, puede actuar a iniciativa propia o a petición del Secretario de Estado para Irlanda del Norte.

En cuanto a las funciones, los ministros dentro de su competencia, y siempre en nombre de su Majestad la Reina, ejercen la potestad reglamentaria

<sup>54</sup> Los Ministerios existentes son los siguientes:

- Agricultura y desarrollo rural.
- Cultura, arte y ocio.
- Educación.
- Empresa, Comercio e inversiones.
- Medio Ambiente.
- Financiación y Personal.
- Salud, Servicios Sociales y Seguridad Pública.
- Educación y aprendizaje.
- Desarrollo regional.
- Desarrollo social.

<sup>55</sup> La Ley permite el nombramiento de los Junior Minister así como la determinación de sus funciones (artículo 19).

<sup>56</sup> Según el artículo 18.13, en los supuesto de partidos políticos registrados según la Ley de partidos de 1998 por «nominating officer» se entiende el que aparezca registrado como tal o el parlamentario designado al efecto por éste, en relación con otros partidos políticos es la persona que aparece ante el Presidente de la Cámara como líder del partido o diputado designado por él.

<sup>57</sup> Los integrantes del primer Gobierno quedaron repartidos de la manera siguiente:

- UUP 3 más el Primer Ministro.
- SDLP 3 más el Vice primer ministro.
- Sinn Féin 2.
- DUP 2.



para el desarrollo de las materias transferidas con los claros límites de no poder adoptar decisiones contrarias ni a la Convención de Derechos Humanos, ni la Legislación comunitaria, ni, por supuesto, ser discriminatorias. Por otra parte, cualquier Reglamento aprobado por un Ministro de Irlanda del Norte que esté relacionado con las materias calificadas como reservadas o exceptuadas será inmediatamente revocado por el Secretario de Estado para Irlanda del Norte (art 25), al igual que los que se consideran incompatibles con alguna obligación internacional, con la defensa o seguridad nacional, afectan al orden público o bien pueden tener efectos negativos sobre el mercado único de bienes y servicios en el Reino Unido; en estos casos la orden del Secretario de Estado para Irlanda del Norte tendrá efectos retroactivos.

Sin embargo, esta relación no es sólo negativa, también lo es positiva, pues si el Secretario de Estado para Irlanda del Norte considera que una posible actuación de un departamento norirlandés puede dar cumplimiento a alguna obligación internacional, favorecer la defensa, seguridad nacional o el orden público o bien puede tener efectos positivos sobre el mercado único de bienes y servicios en el Reino Unido, puede ordenar una actuación, generalmente la presentación de un proyecto de Ley, a ese departamento.

Por lo demás, cabría la posibilidad de hablar, en ejercicio de las funciones del Ejecutivo norirlandés, de cierta tutela administrativa de los Ministros de Londres sobre los del mismo ramo en Irlanda del Norte, ya que se prevé de forma expresa que cualquier otro ministro del Reino Unido puede dictar órdenes directas a los ministerios norirlandeses para adoptar las actuaciones necesarias que permitan dar cumplimiento a una obligación comunitaria, si bien en estos casos la orden debe contemplar únicamente el resultado a obtener y el plazo para lograrlo <sup>58</sup>.

Finalmente, en el marco de estas relaciones, se regula la posibilidad de firma de acuerdos de cooperación entre los ministerios británicos y los norirlandeses. Aunque criticados, su origen se encuentra en el proceso de descentralización con el fin de asegurar la continuidad y eficacia de los servicios públicos. Éstos, además, pueden ser de carácter multilateral; de hecho, el Joint Ministerial Committee, presidido por el Primer Ministro británico e integrada por los tres Secretarios de Estado para las tres regiones más el Primer Ministro de cada una de ellas, se ha convertido en la base sobre la que se desarrolla una amplia actividad convencional tanto unilateral como bilateral <sup>59</sup>.

### 5.3. Otras instituciones

Aunque podamos afirmar sin temor que tanto la Asamblea como el Ejecutivo de Irlanda del Norte se configuran en las dos principales instituciones

<sup>58</sup> Vid. Canero Martínez que además asimila esta relación a la tradicional directiva comunitaria.

<sup>59</sup> Sobre este tema ver «La Devolution a Escocia, Gales e Irlanda del Norte», por Eliseo Aja Fernández, en *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonomics i Locals, 2003.

que han de hacer posible el proceso de descentralización, también es cierto que la ley hace referencia a otras de enorme importancia.

En un primer momento, no podemos olvidar al Secretario de Estado para Irlanda del Norte, que lejos de desaparecer mantiene un papel de gran trascendencia en la nueva situación, pues es evidente que esta figura ha perdido su poder ejecutivo, reconvirtiéndose en un órgano de desarrollo de las relaciones entre el Gobierno central y el Gobierno «autonómico», al mismo tiempo que asume un papel de control sobre las instituciones descentralizadas<sup>60</sup>.

Además, el artículo 56 de la Ley hace referencia a otra institución recogida ya en el Acuerdo de Belfast, cual es el Foro Cívico, órgano de carácter consultivo compuesto por representantes de los sindicatos, la patronal y el Gobierno y con competencias consultivas en materias sociales, culturales o económicas.

Pero, sobre todo, dentro de este entramado institucional debemos hacer referencia a lo que hemos denominado dimensión internacional de la cuestión irlandesa, que se refleja en la creación de instancias de colaboración permanente que se prefiguraron en el Acuerdo de Stormont para sustituir las creadas en el Acuerdo anglo-irlandés de 1985:

*El Consejo Ministerial Norte/Sur* está integrado por miembros de los Gobiernos de Irlanda del Norte y de la República de Irlanda para consulta y colaboración en asuntos que afectan al conjunto de la isla, si bien su puesta en marcha se realizará separadamente por cada Gobierno. Puede reunirse conforme a varios formatos: en plenario dos veces al año y presidido por los Primeros Ministros; en reuniones sectoriales con la presencia de los Ministros competentes en el ramo; y con un formato transversal cuando se traten materias que afecten a diferentes sectores, a las relaciones con la Unión Europea o existan desacuerdos.

En concreto, los artículos 52 y 53 regulan la participación del Ejecutivo norirlandés en este órgano, de manera que corresponde al Primer Ministro y al Vice primer ministro conjuntamente la designación del Ministro o Secretario de Estado que participe en sus reuniones, y se establece la obligación de informar, tanto al Consejo de Ministros como a la Asamblea, de los resultados y posibles acuerdos. Además, será necesaria una Ley para transferir facultades propias de un Ministro a aquellos órganos de nueva creación que puedan surgir de sus acuerdos.

*La Conferencia Intergubernamental Británico-Irlandesa* desarrolla la colaboración bilateral de los dos Gobiernos dirigidos por sus Primeros Ministros en todas las materias consideradas de interés común siempre que se refieran a cuestiones que no se han transferido al Gobierno de Irlanda del Norte, en especial las que hacen referencia a derechos, justicia, prisiones y policía en este territorio. Será co-presidida por el Ministro de Asuntos Exteriores irlandés y el Secretario de Estado para Irlanda del Norte.

---

<sup>60</sup> Según John Hopkins en «Devolution from a comparative perspective», *European Public Law*; esta figura se parece a los ministros para las regiones de Azores y Madeira de Portugal.

*El Consejo Británico-Irlandés* reúne a los representantes de los Parlamentos y Asambleas de Londres, República de Irlanda, Irlanda del Norte, Gales y Escocia, así como a los representantes de las islas de Man y del Canal, para desarrollar políticas de interés común, aunque sus acuerdos no son vinculantes. Al igual que el Consejo Ministerial Norte/Sur, puede celebrar su reuniones siguiendo tres formatos: el plenario, dos veces al año, el sectorial y el transversal. Sus acuerdos deben ser tomados por consenso y se establece que corresponde a los Gobiernos británico e irlandés dotar a dicha institución de un secretariado, sin perjuicio del apoyo que puedan aportar los demás participantes.

#### 5.4. Reparto de competencias

Por lo que se refiere al reparto de competencias, y tal y como decíamos al inicio de la exposición, es éste uno de los aspectos más destacables de la norma, de ahí que el legislador recoja dicho reparto en el título preliminar de la norma y haga bascular sobre el mismo gran parte de la regulación que afecta a la Asamblea norirlandesa. Así, el artículo 4 habla de competencias exceptuadas (enumeradas en la tabla 2 de la ley), materias reservadas (enumeradas en la tabla 3 de la ley) y materias transferidas, que son todas las no exceptuadas ni reservadas. El criterio es que son competencia de Irlanda del Norte todas las materias que sean expresamente transferidas por el Parlamento, siempre que no estén en la lista de reservadas o exceptuadas, ahora bien, se introduce cierta flexibilidad, ya que se permite legislar sobre materias en principio reservadas al Parlamento de Londres con el consentimiento del Secretario de Estado para Irlanda del Norte y del posterior control parlamentario.

En general, nos encontramos ante una complicada enumeración de materias que se complementan unas con otras, esto es, la plena definición de las materias reservadas y de las materias exceptuadas no puede ser entendida sin el análisis conjunto de ambas, lo que permite, no sin dificultad, comprender el esquema de competencias regulado <sup>61</sup>.

<sup>61</sup> En concreto, este artículo señala «Transferred matter means any matter which is not an excepted or reserved matter». Por otra parte, atendiendo a las tablas 2 y 3 se consideran materias exceptuadas las siguientes:

- La Corona incluidas sucesión y regencia, pero excluyendo en este punto lo relativo al Ejecutivo de Irlanda del Norte y sus propiedades o recursos naturales.
- El Parlamento incluido el régimen electoral general de éste, de la Asamblea de Irlanda del Norte, del Parlamento Europeo y de las entidades locales y Régimen de Partidos Políticos.
- Las relaciones internacionales incluidas las de la Unión Europea y sus instituciones o las relaciones con organismos internacionales, así como las competencias en materia de cooperación internacional; sin embargo, se consideran reservadas y no exceptuadas las relativas a la puesta en marcha de obligaciones surgidas de los acuerdos alcanzados en el seno del Consejo Ministerial Norte/sur o en el Consejo Británico Irlandés, ni tampoco la puesta en marcha de obligaciones surgidas del Convenio de Derechos Humanos o de la normativa comunitaria.
- Política de Defensa y seguridad.
- Títulos y honores.
- Nacionalidad y política inmigración.

A ello hay que añadir el hecho de que es difícil saber cuál es la diferencia entre materia reservada y exceptuada, ya que no existe una definición clara. Parece, sin embargo, según lo establecido en este artículo 4, que las materias reservadas pueden convertirse en materias transferidas y viceversa por un procedimiento que se regula en dicho artículo, según el cual el Secretario de Estado para Irlanda del Norte puede presentar un proyecto de Reglamento ante el Parlamento británico para modificar la enumeración de la tabla 3, siempre a propuesta de la Asamblea irlandesa, manifestada a través de una resolución aprobada por el sistema de cross-community<sup>62</sup>.

Por otra parte, en el Título II de la Ley se regula la competencia legislativa de la Asamblea de Irlanda del Norte, definiéndose su alcance y límites en los artículos 5 a 8, lo que permite precisar aún más el reparto de competencias establecido y las relaciones que éste crea entre las distintas instituciones del Reino Unido.

Así, de la regulación que en el Título II de la Ley se hace de la potestad legislativa de la Asamblea, se deduce la existencia de relaciones entre el Parlamento de Londres y la Asamblea Norirlandesa que, en todo caso, están presididas por el principio de supremacía del Parlamento inglés. Este principio tiene su máxima expresión en la supresión de la devolución que en la actualidad rige en Irlanda del Norte, hasta el punto de no haber sido posible iniciar realmente el régimen autonómico del territorio, sin embargo, aceptada esta posibilidad máxima y en todo caso extrema, la siguiente cuestión que se plantea es en qué se refleja dicha superioridad dentro de una relación normal entre el territorio autónomo y el poder central, en este sentido, el artículo 5.6 de la Northern Ireland Act señala *que la potestad legislativa norirlandesa no afecta a la potestad del Parlamento del Reino Unido para aprobar Leyes que producen plenos efectos en Irlanda del Norte, pero, al mismo tiempo, una Ley de la Asamblea puede modificar cualquier regulación hecha por una ley del Parlamento, en la medida en que se refiera al Derecho norirlandés*. Según este artículo parece, como solución más lógica y respetuosa con la autonomía concedida, que, por un lado, el Parlamento de Westminster sólo tiene competencia para legislar sobre materias

---

— Normativa fiscal.

— Seguridad social.

— Nombramiento y remoción de los Jueces.

Respecto a las materias reservadas se enumeran entre otras:

— El reparto de funciones entre los Ministros de Irlanda del Norte.

— Navegación marítima y aérea.

— Régimen de privilegios y de incompatibilidades de los miembros de la Asamblea.

— La Ley Penal, el mantenimiento del Orden Público y la defensa civil.

— Declaración de los estados de emergencia.

— La regulación del poder judicial a excepción de lo enumerado como exceptuada.

— Pesos y medidas.

— Legislación bancaria.

<sup>62</sup> Según el apartado 5 del artículo 4 el cross-community support implica que para ser aprobada una materia es necesario, bien el apoyo de la mayoría de los diputados votantes que a su vez representen a la mayoría de los votos nacionalistas y a la mayoría de los votos unionistas, o bien que la iniciativa sea apoyada por el 60 por 100 de los diputados votantes que a su vez representen el 40 por 100 de los votos de cada una de las comunidades.

de la competencia de la Asamblea norirlandesa en situaciones extraordinarias y, por otro, que en el supuesto de competencias transferidas el Parlamento no podría recuperar la materia ni legislar sobre la misma, ya que la competencia ha sido asumida por el Derecho norirlandés.

Por su parte, una previsión en la Ley norirlandesa no tendrá validez si excede de sus competencias, lo cual puede ocurrir en los supuestos siguientes:

- Porque se regule con una normativa de otro país o territorio distinto al de Irlanda del Norte.
- Porque regula materias exceptuadas que no son desarrollo de materias reservadas o transferidas <sup>63</sup>, en concreto, para estos supuestos y para los que se regulan materias reservadas es necesario solicitar la correspondiente autorización del Secretario de Estado para Irlanda del Norte.
- Que sea incompatible con la Convención de Derechos Humanos o con el Derecho comunitario.
- Que modifique normas como el acta de adhesión a las Comunidades Europeas de 1972; la Ley sobre derechos humanos de 1998; la normativa de oficiales pensionistas y autoridades locales dictadas entre 1898 y 1919; o que afecte a determinadas previsiones recogidas en la propia ley que ahora analizamos, como la obligación del Gobierno norirlandés de informar al Tesoro Público cuando así se le requiera, la previsión recogida en el artículo 43 sobre el Reglamento de la Asamblea o la modificación del artículo 98 en el que se establece el significado de algunos de los términos utilizados en la Ley, etc.

Por último, este Título II también regula distintos medios de control para el adecuado ejercicio de estas competencias.

En este sentido, en el artículo 9 se hace referencia al control que deben ejercer los ministros de Irlanda del Norte, quienes tienen la obligación de acreditar que un proyecto presentado por su ministerio queda dentro del ámbito de la competencia de su autonomía, para lo cual han de emitir una declaración al respecto.

En el artículo 10 se establece la obligación de que el Reglamento de la Asamblea regule un procedimiento por el cual se evite que un proyecto presentado ante ella pueda exceder sus competencias. En todo caso, este procedimiento debe contemplar que es el Presidente el que tiene que ejercer esta competencia, tanto en el momento de su presentación, como antes de la tercera lectura, al mismo tiempo, a él corresponde solicitar al Secretario de Estado para Irlanda del Norte el consentimiento para tramitar una ley en aque-

---

<sup>63</sup> En concreto, el artículo 6.2 b señala «a provision is outside that competence if any of the following paragraphs apply: (b) it deals with an excepted matter and is not ancillary to other provisions (whether is in the Act or previously enacted) dealing with reserved or transferred matters», y el apartado 3 de ese mismo artículo establece que «for the purposes of this Act, a provision is ancillary to other provision if it is a provision: (a) which provides for the enforcement of those other provisions or is otherwise necessary or expedient for making those other provisions effective, or (b) which is otherwise incidental to, or consequential on, those provisions.»

llos casos que esta materia pueda estar dentro de los supuestos el artículo 8<sup>64</sup>, salvo que el Presidente entienda que la materia del proyecto, aunque sea reservada o exceptuada, está relacionada directamente con una materia transferida, o que el proyecto ya se presentó con el consentimiento expreso y previo del Secretario de Estado para Irlanda del Norte. Por su parte, éste puede también oponerse al proyecto una vez ya ha finalizado su tramitación en la Asamblea por considerarlo incompatible con alguna obligación internacional, con la defensa o seguridad nacional, porque afecta al orden público o bien porque pueda tener efectos negativos sobre el mercado único de bienes y servicios en el Reino Unido.

El artículo 15 regula el control que puede ejercer sobre una ley norirlandesa el Parlamento británico, bien antes de su promulgación, bien con posterioridad a ella si el Secretario de Estado para Irlanda del Norte considera que por razones de urgencia debe someterse al consentimiento real y luego al control del Parlamento de Wensminster; en estos casos, para que la ley quedase derogada sería necesaria la aprobación de una Order in Council de la Reina. En cuanto al procedimiento en el Parlamento, éste es el siguiente: el Secretario de Estado para Irlanda del Norte somete al conocimiento de ambas Cámaras el proyecto o la ley; éstas tienen un plazo de 20 días para presentar, con la firma de al menos 20 miembros de la Cámara, una moción de rechazo al proyecto que posteriormente debe ser aprobada.

Un tercer control es el ejercido por el Judicial Committee a petición del Fiscal General para Irlanda del Norte, que lo podrá ejercer o bien en el plazo de 4 semanas a contar desde que el proyecto fue aprobado por la Asamblea o bien en este mismo plazo pero a contar a partir de su aprobación después de cada una de las tres lecturas<sup>65</sup>. En todo caso, la Asamblea puede solicitar al Fiscal que retire el recurso cuando el Judicial Committee ha presentado a su vez un recurso ante el Tribunal de la Unión Europea sobre la misma materia y dicho recurso está pendiente de resolución.

Así mismo, el Presidente de la Asamblea tiene la obligación de remitir el proyecto para sus correspondientes controles a la Comisión creada en su seno de conformidad con el artículo 11 del Acuerdo de Belfast y a la Comisión de los Derechos Humanos de Irlanda del Norte que analiza su compatibilidad con éstos.

Con carácter posterior a su aprobación uno de los medios de control competencial de una norma lo ejerce el Secretario de Estado para Irlanda del Norte que puede no ejercer su potestad de sometimiento de la norma a sanción real por alguna de las siguientes circunstancias: ser incompatible con una

<sup>64</sup> Según este artículo se requiere el consentimiento del Secretario de Estado para Irlanda del Norte en relación con aquellos proyectos de Ley cuyo contenido: (a) afecta a una materia exceptuada pero que es necesaria para la entrada en vigor o es consecuencia de otra previsión relacionada con una materia transferida o reservada; (b) es una regulación relacionada con materias reservadas.

<sup>65</sup> En este sentido, el artículo trece establece que los proyectos de ley son tramitados por el procedimiento de tres lecturas, la primera se corresponde con un debate general sobre los principios del proyecto, la segunda con el debate del articulado y la tercera o «final stage» se corresponde con una votación final sobre el conjunto del proyecto, el cual sólo puede ser aprobado o rechazado en su totalidad.

obligación internacional, con la defensa y seguridad del Estado o con el orden público, así como cuando considere que puede afectar al libre mercado en el Reino Unido. Sin embargo, el control por excelencia es el control ejercido a través de los jueces y tribunales que tienen potestad para enjuiciar los «excesos de competencia» y los conflictos con el Derecho comunitario o con el Convenio Europeo de los Derechos Humanos. La última instancia es, en todo caso, el Judicial Committee antes mencionada que actúa casi como un Tribunal Constitucional al estilo continental que recoge incluso hasta un procedimiento equivalente a la cuestión de constitucionalidad española, ya que el Fiscal General para Irlanda del Norte puede solicitar a cualquier tribunal que presente ante este Comité una cuestión surgida en el proceso sobre esta materia.

### 5.5. Sistema de financiación

Por lo que respecta al sistema de financiación para Irlanda del Norte, la Ley del 98 recoge una serie de previsiones generales en sus artículos 57 y siguientes.

Con carácter general, la financiación se llevará a cabo a través del Fondo Consolidado para Irlanda del Norte, correspondiendo a la Asamblea la determinación del destino de sus fondos a los distintos servicios públicos. Este destino debe ser determinado, con carácter anual, por una Ley de la Asamblea, si bien se prevén dos supuestos extraordinarios de convalidación posterior.

El primero de éstos se produce si la Asamblea no ha aprobado, al menos tres días antes de que finalice el año en curso, la Ley para el año siguiente, en este caso corresponderá al Ministerio de finanzas autorizar fondos concretos para servicios determinados, que no podrán exceder el 75 por 100 del total autorizado para el año anterior.

Por su parte, si la Ley no ha sido aprobada antes del mes de julio del año en que debe ser aplicada, corresponderá al mencionado ministerio autorizar fondos concretos para servicios determinados, ampliándose el porcentaje del 75 por 100 al 95 por 100 del total autorizado para el año anterior.

En uno y otro supuesto dichas autorizaciones deberán ser convalidadas por Ley de la Asamblea. De hecho, a ésta le corresponde también la competencia de dictar normas que regulen tanto el control que en materia financiera debe ejercer el Auditor General para Irlanda del Norte, como las competencias que en esta materia pueden ejercer los departamentos ministeriales, en especial el de finanzas. Todas estas resoluciones y cualquier otra que afecte al sistema de financiación, deberán ser aprobadas por el cross-community support, lo que incluye el Proyecto de Ley de Presupuestos, cuya iniciativa además corresponde al Ministerio de Finanzas.

Junto a este sistema general de financiación a través del fondo consolidado, la ley, en su artículo 61, permite que el Secretario de Estado para Irlanda del Norte conceda préstamos a esta autonomía no superiores a 250 millones

de libras, siempre que así lo autorice el Tesoro Público y se respeten los criterios de devolución (intereses, plazo del préstamo, etc.) que éste determine.

Finalmente, la ley regula los sistemas de control, entre los que cabe destacar los siguientes:

- El control parlamentario, ya que se establece que el Reglamento de la Cámara debe contemplar la creación de una Comisión Parlamentaria que controle las cuentas generales.
- El control que puede ejercer el Tesoro Público, ya que se le autoriza a reclamar información financiera a los distintos ministerios norirlandeses.
- Y, de manera principal, el que se encomienda al Controlador y Auditor General para Irlanda del Norte, el cual es nombrado por la Reina a propuesta de la Asamblea que es, además, la única que puede removerlo de su cargo por mayoría de dos tercios.

## VI. GALES: THE GOVERNMENT OF WALES ACT 1998

Por lo que respecta al modelo de «*devolution*» para Gales, éste es completamente distinto del utilizado para Escocia e Irlanda del Norte. Ello se debe principalmente a que, más que una forma de quasi-federalismo como la que se establece para aquellos territorios, la Government of Wales Act de 1998, no delega en la Asamblea la potestad de dictar leyes, sino que más bien acaba instituyendo una nueva forma de regionalismo hasta ahora desconocido dentro del Reino Unido<sup>66</sup>.

Este grado inferior de autonomía viene avalado por la opinión pública galesa, como lo demuestran los resultados del referéndum, una voluntad política de autogobierno menor que en Escocia, con una vieja guardia laborista recelosa de la autonomía y una población prácticamente dividida en tres tercios: favorables, contrarios e indiferentes.

Por ello, la Government of Wales Act más que proponer la creación de una institución representativa, lo que pretende es acercar el proceso de toma de decisiones a los ciudadanos, para lo cual se dirige esencialmente al establecimiento de una Asamblea Nacional y a la reforma de los organismos públicos. Es por esta razón, por la que la ley galesa, no genera los problemas que en este sentido ocasionan las leyes escocesa o norirlandesa. Ahora bien, el esquema devolutivo que sigue plantea la dificultad de determinar concretamente las facultades de actuación que tendrá la nueva Asamblea, como veremos más adelante.

La Government of Wales Act de 1998 es una ley, por tanto, que recoge en todos sus títulos cuestiones relativas a la Asamblea Nacional Galesa, ello se debe al hecho de que teóricamente el Parlamento opera mediante el nombramiento de un Primer Ministro (Primer Secretario) a quien, conjuntamente

<sup>66</sup> Vid. Vernor Bogdanor, *Devolution in...*, op. cit., p. 255.



te con otros Ministros (Secretarios) seleccionados por éste, delega poder. Ello refleja el hecho de que el Parlamento galés, a diferencia de sus equivalentes escocés o norirlandés, forma una única entidad con el Ejecutivo; así, no existe separación formal entre ejecutivo y legislativo. Siguiendo con ello el modelo para la devolución de poderes del Gobierno local.

Sin embargo, el buen funcionamiento que hasta la fecha han tenido estas nuevas instituciones de autogobierno ha llevado hacia una mayor distinción entre el Parlamento como Legislativo y la Administración como Ejecutivo. Estas razones han dado como resultado que se esté tramitando actualmente en la Cámara de los Comunes el proyecto de ley «The Government of Wales Bill 2005» (el cual ya ha tenido su primera lectura el 8 de diciembre de 2005) fruto del informe de la Comisión Richard<sup>67</sup>.

El nuevo proyecto de ley va dirigido principalmente a modificar la Ley de Gales de 1998 en el sentido de llegar a la verdadera separación de poderes: Legislativo, por un lado (en la National Assembly for Wales), y Ejecutivo, por otro (en la Welsh Assembly Government). Esto es, se pretende con ello que Gales obtenga un tipo de devolución de poderes análogo al de Escocia<sup>68</sup>.

Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer porque el proyecto de ley ve necesario el someter esta reforma a referéndum y a su aprobación por las dos Cámaras del Parlamento de Westminster y por la mayoría de dos tercios de la Asamblea Nacional Galesa.

En consecuencia, y por el momento, vamos a centrar el estudio de la autonomía de Gales en The Government of Wales Act 1998, la cual está constituida por 159 artículos divididos en 7 Títulos (Parts) que a su vez se dividen en capítulos y 18 Anexos (Schedules).

El Título I, bajo el epígrafe «The National Assembly of Wales», se refiere a la nueva Asamblea de Gales, su composición, derecho de sufragio pasivo, y activo, sistema electoral, las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de sus diputados, el estatuto de sus miembros, y duración de la legislatura.

El Título II, «Assembly functions», versa sobre las competencias y poderes de los que disfruta esta Asamblea Nacional de Gales.

El Título III, bajo el epígrafe «Assembly Procedure» recoge lo relativo a la organización y funcionamiento de la Asamblea, completado su contenido con el Reglamento de la Cámara y sus sucesivas reformas.

Pero quizá, lo más interesante de este Título III es el procedimiento de elección y nombramiento del Ejecutivo galés y en concreto de su Primer Secretario. Este Título finaliza con el Capítulo «Miscellaneous» que regula

---

<sup>67</sup> Esta Comisión fue creada en julio del año 2002. Su presidente Lord Richard, antiguo líder del Partido Laborista en la Cámara de los Lores, fue elegido por el Primer Ministro galés, siendo cuatro miembros de la Comisión nombrados conjuntamente por los líderes de los cuatro partidos políticos de la Asamblea y cinco mediante un proceso de selección público finalizado con una entrevista personal.

<sup>68</sup> Vid. Richard Cornes, *Reino Unido, Informe de las Comunidades Autónomas*, 2004, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005. Este autor señala en su p. 869 que «la devolución en el Reino Unido está presenciando el tipo de dinámica usual en España en la que los arreglos institucionales asimétricos actúan como espuela para las naciones con menos poder en la persecución de mayores cotas de autonomía».

cuestiones varias tales como: la relación de la Asamblea con el Secretario de Estado para Gales, la difamación, el desacato, las prácticas corruptas, etc.

El Título IV, «Assembly finance», regula todo lo relativo al sistema de financiación de Gales y en concreto la creación de la «Auditor General for Wales».

El Título V, bajo el epígrafe «Other provisions about the Assembly», regula cuestiones tan dispares como las funciones de la Asamblea ante el Derecho comunitario, derechos humanos y obligaciones internacionales; el Defensor del Pueblo en Gales, la Health Service Commissioners Act 1993; relaciones con el Gobierno local o con las ONGs (quangos); publicación de documentos, igualdad de oportunidades, los idiomas inglés y galés, etc.

El Título VI, «Reform of Welsh Public Bodies», regula las reformas que la Asamblea galesa debe llevar a cabo en los organismos públicos galeses para su adaptación a la nueva situación.

Y finalmente, el Título VII, «Supplementary», en nueve artículos establece cuestiones tales como: modificaciones de la normativa aprobada por el Parlamento galés; entrada en vigor, fuentes para la interpretación de la Government of Wales Act 1998; definición de conceptos, normativa provisional; legislación derogada, etc.

Por su parte, los 18 anexos versan respectivamente sobre: circunscripciones electorales; materias cuyas funciones deben ser transferidas por orden del Gobierno de Su Majestad; transferencias; funciones y demás; Instituciones u organismos públicos a reformar por la Asamblea; Instituciones y oficinas recogidas en el artículo 74; la escuela oficial de inspectores de Su Majestad en Gales; la Comisión de silvicultura; ediciones de la «devolution» en Inglaterra y Gales, Escocia e Irlanda del Norte; la Administración del Defensor del Pueblo; Minor and Consequential amendments; la Agencia de desarrollo galesa: land provisions; la Agencia de Desarrollo galesa: other amendments; la Agencia de Desarrollo Rural galesa; Housing for Gales; la financiación y auditoría de los organismos públicos galeses; y la normativa derogada.

Finalmente, hemos de señalar que la ley actualmente en vigor hace continuo hincapié en el carácter oficial del idioma galés y la consiguiente obligación de traducir todos los debates y documentos tanto al inglés como al galés.

## 6.1. Organización institucional: La Asamblea Nacional

Como hemos dicho, la Government of Wales Act no distingue formalmente entre Legislativo y Ejecutivo, por lo que sólo cabe hablar de la Asamblea Nacional de Gales<sup>69</sup>, de carácter unicameral con sede en Cardiff y compuesta por 60 diputados, elegidos de conformidad con los artículos 1 a 8 de la Ley y el Anexo 1.

<sup>69</sup> El artículo 1 de la Ley dice que habrá una Asamblea para Gales que será conocida como «la Asamblea Nacional de Gales» o en gaélico «Cynulliad Gened Lachol Cymru».

Al igual que para Escocia, tienen derecho al sufragio activo los ciudadanos de Gales, esto es, los que acrediten su residencia en el territorio de Gales. El derecho al sufragio pasivo corresponde a todo nacional del Reino Unido, permitiéndose incluso la dualidad de mandato como miembro de la Asamblea y o del Parlamento de Westminster (salvo los jueces), del Parlamento Europeo o los representantes municipales.

El sistema electoral es el mismo que para Escocia, combina la fórmula de la mayoría simple, con la proporcional denominada «Additional Member System». De acuerdo con este sistema, 40 diputados son elegidos por el sistema uninominal mayoritario a una sola vuelta.

Las circunscripciones electorales en que se divide Gales para la elección de su Asamblea coinciden con las del Parlamento de Westminster por «La Parliamentary Constituencies (Wales) Order de 1994».

Los 20 parlamentarios restantes son elegidos 4 por cada una de las cinco regiones en que Gales se divide para las elecciones al Parlamento Europeo <sup>70</sup>.

La legislatura será de cuatro años y las elecciones se celebrarán el primer jueves de mayo, en el cuarto año civil salvo que dicha fecha no se considere adecuada, en tal caso, el Secretario de Estado para Gales puede dictar una «Order» para que las elecciones se celebren en día distinto, siempre que no exceda de más de un mes antes o después del primer jueves de mayo, sin que quepa disolución anticipada.

La Asamblea Nacional de Gales se considera en el artículo 1, apartado 1, de la ley, un órgano corporativo, por lo que goza de personalidad jurídica, lo que comporta, a diferencia de Escocia y el Parlamento de Westminster, que puede ser titular de derechos y obligaciones; y en el apartado 2 se la considera como un órgano de la Corona, lo que significa que la Reina o, en su defecto el Secretario de Estado, son los encargados de la primera sesión constitutiva después de cada elección.

Por otro lado, la Government of Wales Act al distinguir entre legislación primaria y secundaria, centra mucho su atención en aquélla. Así, el artículo 50 prevé el procedimiento de elaboración del primer Reglamento de la Asamblea, como legislación primaria, estableciendo que el Secretario de Estado nombrará a una Comisión (de no menos de 5 y no más de 9 miembros), que se encargará de redactar un proyecto que tendrá efecto cuando la Asamblea tenga su primer encuentro. Una vez que este primer Reglamento esté elaborado por los Comisionados lo presentarán al Secretario de Estado, éste podrá hacer las modificaciones que estime pertinentes y redactará un Reglamento que tenga fuerza vinculante pero que podrá ser modificado por la mayoría de dos tercios de la Asamblea, una vez que ésta haya sido válidamente constituida.

---

<sup>70</sup> En las primeras elecciones celebradas el 6 de mayo de 1999, los escaños se repartieron de la siguiente manera: laboristas, 28; Plaid Cymru, 17, liberales demócratas, 6; conservadores, 9. Destaca el avance del partido nacionalista que casi triplicó sus votos aunque los laboristas mantuvieron su hegemonía.

Ahora bien, aunque la Cámara sea la única que pueda y deba modificar el Reglamento parlamentario, una vez que haya sido celebrada la primera sesión de las primeras elecciones de la Asamblea, no significa que tenga verdaderos poderes de autonormación, porque las leyes de Westminster (por las que transfiere a la Asamblea Nacional galesa «la subordinate legislation») se remiten al Reglamento parlamentario para que fije el procedimiento para su emanación. Lo que significa la necesaria puesta en conocimiento, y en su caso aceptación, del Secretario de Estado para Gales y del Parlamento de Westminster de las modificaciones del Reglamento que se pretendan aprobar.

#### A) *Organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional galesa*

El Título III de la Ley de Gales, bajo la rúbrica «el funcionamiento de la Asamblea», estructura, en su artículo 52, la organización de la misma en las figuras del Presidente, «Presiding officer», y los vicepresidentes, «Deputy presiding officer». Nada dice la Ley respecto al procedimiento para su elección, o al número de los mismos, estableciendo que debe ser el Reglamento de la Cámara quien lo regule. El único requisito que se exige es que el Presidente y los Vicepresidentes no pueden pertenecer al mismo Grupo Parlamentario.

El artículo 1 del Reglamento de la Asamblea de Gales, modificado el 22 de febrero de 2005, establece que en la sesión constitutiva de la Asamblea se elegirá un Presidente y un Vicepresidente Primero. Hasta que el Presidente sea elegido la Asamblea será presidida por el Letrado Mayor de la Cámara, quien sólo aceptará aquellas candidaturas que vengan avaladas por al menos otro diputado.

Una vez presentadas las candidaturas se procede en primer lugar a la elección del Presidente. Si se ha presentado una sola candidatura, el Letrado Mayor propondrá que el miembro propuesto sea elegido Presidente. En caso de oposición o de presentarse más de una candidatura, el Letrado Mayor lo someterá a votación secreta por papeletas.

Si son dos los candidatos que se han presentado resultará elegido aquel que hubiese obtenido la mayoría de los votos. Si son más de dos y ninguno ha obtenido la mitad de los votos, se excluirán a los candidatos que hubieran obtenido menor número de votos y el resto será sometido a una segunda votación o ballotage. Si en la siguiente votación se produjera un empate, se someterá a sucesivas votaciones hasta su elección<sup>71</sup>.

Por lo que a las funciones de estos órganos se refiere, el Presidente, y en su caso, el Vicepresidente dirigen y presiden el pleno de la Asamblea, interpretan sus normas en caso de duda y las suplen en caso de omisión. Es a su vez el máximo órgano de la Administración parlamentaria y deberá actuar en todas las cuestiones de manera objetiva y con absoluta imparcialidad. El Presidente, y en su caso el Vicepresidente, tienen voto de calidad y no pueden

<sup>71</sup> La elección de los vicepresidentes se desarrolla de forma análoga a la del Presidente.

delegar sus funciones salvo en supuestos extraordinarios y nunca más de un cuarto de hora; en caso contrario, la sesión deberá ser suspendida hasta que algunos de los dos vuelva.

Junto a estas figuras, la Asamblea se organiza, como es habitual, en Pleno y Comisiones. El primero, constituido por todos los diputados, ejerce las funciones propias de este órgano como son la de control del ejecutivo, la de debate de las iniciativas presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios, así como la de aprobación de las normas de desarrollo o ejecución de las leyes adoptadas por Westminster.

Respecto a las Comisiones, el artículo 54 de la Ley establece que la Asamblea funcionará también a través de Comisiones, que estarán constituidas por un número de diputados entre siete y once, elegidos en proporción a la importancia numérica de los distintos Grupos Parlamentarios en la Cámara.

La organización y funcionamiento de las mismas se regula en el artículo 8 del Reglamento, que establece que se organizarán en torno a un (Chair) presidente y que adoptarán sus acuerdos por unanimidad o consenso, y si esto no fuera posible, por votación.

Sus debates serán públicos, salvo que se declaren secretos y pueden ser bilingües, ya que los diputados podrán expresarse, indistintamente, en inglés o galés. Para el mejor ejercicio de sus funciones, pueden formar en su seno subcomisiones o encargar determinados asuntos a una ponencia o a expertos en la materia.

En la Asamblea se constituirán las siguientes Comisiones:

- Las Subject Committee, que tendrán responsabilidad en cada uno de los campos o materias sobre los que la Asamblea tiene competencia. Ello significa que habrá tantas Comisiones como materias en las que la Asamblea tenga competencia (art. 57 de la Ley y 9 del Reglamento).
- La Legislation Committee o «The subordinate legislation Scrutiny», que es la encargada de proponer al Pleno de la Asamblea la aprobación de «Assembly Orders», o Reglamentos e informar a la Cámara de aquellas leyes de transferencia que pueden suscitar algún problema, por recaer en cuestiones o previsiones de detalle, hasta ahora desconocidas por la Asamblea, de difícil interpretación, por poder tener efectos retroactivos, soterrar conflictos jurídicos, etc. (arts. 58 y 59 de la Ley y 11 del Reglamento).
- Regional Committees: Habrá 4 Comisiones regionales (la del Norte, Medio, Sureste y Suroeste de Gales). Cada una de ellas, se debe corresponder con las circunscripciones regionales electorales. La finalidad de estas Comisiones es asegurar que las opiniones de todas las regiones se tengan en cuenta. Dichas Comisiones son un órgano asesor y no tienen atribuidos poderes para tomar decisiones (art. 61 de la Ley y 10 del Reglamento).
- La Audit Committee: Se encarga del control interno de las cuentas de la Asamblea y lo realizará un Auditor General for Wales que presenta-

rá su informe ante esta Comisión de Auditores; sin embargo, el control externo se realiza por la Comisión de Auditores públicos dependiente del Parlamento británico. Ningún miembro del Gobierno de Gales, puede ser diputado de esta Comisión (arts. 93 y 94 de la Ley y 12 del Reglamento).

- The Business Committee: es la Comisión encargada de fijar los asuntos a tratar en el Pleno, así como aconsejar sobre la tramitación de las distintas iniciativas a tratar por la Cámara. Sus sesiones son secretas y debe estar constituida por un miembro de cada grupo parlamentario, junto con un chair o presidente. Podría decirse que es una mezcla de lo que en el Derechos parlamentario español conocemos como Junta de Portavoces, con alguna función de Mesa (art. 13 del Reglamento).
- Committee on Equality of Opportunity: Comisión que sería la encargada de tramitar las peticiones, haciéndose cargo de toda reclamación de la opinión pública que suponga una discriminación por razón de la raza, sexo, opinión o cualquier otra razón fundada en derecho (art. 14 del Reglamento).
- Committee of European and External Affairs, o la Comisión de Derecho europeo e internacional (art. 15 del Reglamento).
- Committee on Standards of Conduct: que sería la Comisión encargada del estudio, vigilancia y control del estatuto de los diputados, el cumplimiento del Reglamento y el buen ejercicio y funcionamiento de las labores encargadas al Presidente de la Asamblea, tanto como órgano político, como de representación de la Administración parlamentaria.
- Las Planning Decision Committee (art. 17 del Reglamento).
- La House Committee: encargada de todo lo relativo a la Administración de la Cámara; funcionarios, contratos, publicaciones, salarios, pensiones, permisos, licencias, etc. (art. 18 del Reglamento).
- The Committee for the Scrutiny of the First Minister (art. 18A del Reglamento). Es la encargada de controlar al Ejecutivo de Gales.

Pero sin duda, la Comisión de mayor importancia es *The Executive Committee o Assembly Cabinet*, ya que se configura en el verdadero Poder Ejecutivo de Gales, de ahí que el Reglamento de la Cámara se refiera a sus miembros como Primer Ministro y Ministros y no como primer secretario y secretarios. Sus funciones serán, por tanto, las propias de un Ejecutivo y, en concreto, las de administrar Gales, elaborar su proyecto de presupuesto, dirigir las distintas oficinas regionales, elaborar la legislación subordinada, etc. Siempre bajo la estrecha mirada de la Asamblea que lo controla y a la que corresponde la elección de su Presidente (Primer Secretario) de forma análoga al Presidente de la Asamblea<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> El Primer Ministro o Primer Secretario elegido en 1999 fue el laborista Alun Michaels, que designó al Gobierno, aproximándose al sistema de gabinete previsto para Escocia e Irlanda del Norte y fue sustituido en marzo de 2000 por Rhodor Morgan, también laborista, que es uno de los que ha llevado a cabo, de hecho, la separación entre Legislativo y Ejecutivo presentando un Libro Blanco.

La Comisión estará formada por los secretarios o ministros que se hacen cargo de las diferentes áreas de trabajo, a modo de carteras ministeriales, en un esquema de funcionamiento que recuerda al del Gabinete del Parlamento británico. Dichos secretarios o ministros serán los presidentes de las Comisiones en que se organice la Asamblea por razón de la materia (que no podrán exceder de 9), más algunos otros (no más de dos) que se elegirán libremente por el Primer Ministro. En este sentido, la responsabilidad del ejecutivo se articula a través del control parlamentario por medio de las preguntas formuladas por los demás miembros de la Cámara, pero, sin embargo, no se regula la posibilidad de la destitución de la Assembly Cabinet por medio de una moción de censura a su responsable, ni éste tampoco puede disolver la Asamblea. El Reglamento de la Asamblea determina las funciones que ésta debe realizar por sí misma y cuáles puede delegar en el Ejecutivo o los ministros de este órgano.

Importante es también referirse a las oficinas regionales que se ven representadas en las Comisiones Regionales y que han sido creadas principalmente para suprimir a los quangos u organismos públicos independientes, asumiendo sus funciones<sup>73</sup>.

Asimismo, existe un Comisionado parlamentario o Defensor del Pueblo que investigará las quejas de los administrados acerca del funcionamiento de la Asamblea y ante la cual presentará su informe (art. 111 de la Ley y el Anexo 9). El personal administrativo que prestaba sus servicios en la Welsh Office ha sido traspasado a la Asamblea, pero sigue formando parte del Home Civil Service, el cuerpo estatal de funcionarios.

## 6.2. Reparto de competencias

El modelo empleado por el legislador para la atribución de competencias a la nueva Asamblea de Gales es completamente distinto del utilizado para Escocia e Irlanda del Norte. Si aquéllos se caracterizaban por los amplios márgenes de que disponía el legislador, éste se caracteriza por estar sometido ya desde el principio a importantes limitaciones, toda vez que sólo podrá dictar normas sobre aquellas materias que específicamente le hayan sido transferidas. Es decir, se trata de una atribución de competencias realizada materia por materia. A ello hay que añadir que la Asamblea únicamente tendrá competencia para dictar «subordinate legislation», es decir, para dictar normas que desarrollen las previamente aprobadas por Westminster y que son conocidas como

---

<sup>73</sup> Vid. Neus Oliveras, «La Devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte», en *La Organización territorial de los Estados*, Ministerio de Educación y Cultura, «la forma de Estado». Este autor nos recuerda que el Gobierno central dotó de poderes a la Asamblea para evitar la duplicidad de organismos públicos independientes (quangos) y su proliferación. Para ello, transfirió a la Asamblea poderes de reforma de estos organismos, incluyendo la posibilidad de suprimirlos y asumir sus funciones o asignarlas al Gobierno local.

Assembly Orders. Sin embargo, estas leyes se remiten al Reglamento de la Asamblea, para que fije el procedimiento de emanación de la normativa<sup>74</sup>.

Dicho esto, de conformidad con el Título II de la Ley, entendemos que la Asamblea tiene poderes ejecutivos que comprenden tanto la elaboración de legislación subordinada a la del Parlamento de Westminster, como la aplicación de ésta y la ejecución de las políticas del Gobierno central. Según el artículo 22 de la Ley, la delegación de estas competencias se realizará mediante una ley de transferencia (Order in Council), elaborada por el Secretario de Estado, que debe ser aprobada por el Parlamento británico.<sup>75</sup>

Dentro de sus competencias normativas, la Asamblea de Gales puede dictar Reglamentos y normas de legislación secundaria, aunque también legislación de urgencia ante supuestas emergencias. Además, puede sugerir al Parlamento de Westminster la adopción de nuevas leyes o dar su opinión sobre las que pretenda promulgar. Pero sólo tendrá competencias sobre las materias que por ley le hayan sido transferidas. La transferencia puede ser de muy distinta manera: así, es posible que se transfiera en exclusiva alguna materia a la Asamblea, de tal forma que el ejercicio de dicha competencia y su responsabilidad la asuma en exclusiva la Asamblea. Puede ser que la transferencia de la competencia sea para que se ejercite conjuntamente por la Asamblea y el Ministro de la Corona y, finalmente, la Order puede disponer que la competencia sólo la pueda ejercer el Ministro competente de la Corona con el consentimiento de la Asamblea, o tras haber sido oída previamente la Asamblea.

El problema principal que este sistema de devolución genera es que las potestades de la Asamblea van a depender directamente de la forma en que Westminster decida legislar. Además los presupuestos básicos para la legislación de Gales serán preparados por Westminster, pero una vez diseñados, el Gobierno central no será el responsable del desarrollo que de los mismos se haga en Gales, rompiéndose de esta forma el vínculo crucial que deberá existir siempre entre legislación y ejecución.

---

<sup>74</sup> Vid. Josefa Cantero Martínez, *op. cit.*, «La Devolución de Poderes en el Reino Unido», pp. 371 y 372. Esta autora añade además que es preferible no traducir el término «subordinate legislation» porque es de difícil encaje en el sistema jurídico español. Este término abarca las normas con rango de ley hechas fuera del Parlamento, normalmente por los Ministros, por el Privy Council, por las autoridades locales o por otras personas jurídicas. Este poder o facultad es únicamente ejercitable si ha sido previamente conferido a través de una ley emanada por el Parlamento. Es habitual que la ley establezca los principios y bases generales que después permita al ministro o a la autoridad correspondiente su desarrollo a través de la «subordinate legislation», aunque en ocasiones incluso le permite modificar otras leyes (cláusula de Enrique VIII). Pues bien, aunque esta normativa sería equiparable a nuestra potestad reglamentaria, dada la extensión de sus titulares, prefiere utilizar directamente el término inglés y obviar su traducción.

<sup>75</sup> Las competencias más relevantes de la Asamblea son las siguientes: desarrollo económico; agricultura, pesca y alimentación; industria; educación y formación profesional; gobierno local; servicios sociales y salud; vivienda; medio ambiente; planificación del territorio; carreteras y transportes; arte, cultura y lengua galesa; patrimonio histórico; deportes y ocio, etc. Cada una de estas competencias y funciones vienen delimitadas y concretadas en la ley. En todo caso, el Gobierno central se reserva aquellas materias que afectan a la totalidad del Reino Unido, como son: las relaciones internacionales, defensa, impuestos, política fiscal, macroeconomía, seguridad social, etc.



Para resolver los conflictos de competencia que se susciten, hay que recurrir al Anexo de la Ley, que se encuentra bajo el epígrafe «devolution issues». La «devolution issues» consiste en dilucidar si el ejercicio de alguna de las funciones que pretende realizar la Asamblea se halla dentro de su ámbito de competencias; para ello hay que tener en cuenta, además de la ley de delegación, que este ejercicio de competencias no sea contrario al Derecho comunitario, ni sea incompatible con los derechos de la Convención Europea.

Estas cuestiones surgirán generalmente en el contexto de un proceso judicial, donde deban aplicarse las normas dictadas por la Asamblea. Cuando el órgano judicial implicado considere que existen dudas sobre el ejercicio de las funciones de la Asamblea debe notificarlo al Fiscal General (Attorney General), y a la Asamblea galesa. Además, si considera que la Asamblea se ha extralimitado en sus competencias, puede anular o limitar el efecto de su actuación, o dejarla en suspenso hasta la corrección de los defectos en que hubiera incurrido; también puede interponer un recurso ante el órgano jurisdiccional superior correspondiente. En estas diversas fases interviene el Fiscal General, quien puede confirmar la decisión del juez o magistrado, o presentar una apelación. En caso de que la cuestión surja en la Cámara de los Lores, esta Cámara puede resolver por sí misma, o decidir remitir la cuestión al Judicial Committee of de Privy Council, en estos casos la decisión del Judicial Committee es vinculante.

Existe otra vía para cuestionar el ejercicio de las competencias de la Asamblea. El Fiscal General puede requerir a cualquier tribunal que remita al Judicial Committee alguna cuestión que haya surgido en el proceso que se está suscitando y en el que es parte. También puede el Fiscal General elevar una consulta al Judicial Committee acerca del uso de una determinada competencia de la Asamblea, aunque no sea objeto de un proceso judicial. La interposición de la consulta debe ser notificada a la Asamblea, la cual, mientras decide el Privy Council, no podrá ejercerla en la forma prevista.

### **6.3. El sistema de financiación**

Una de las pretensiones del Gobierno central era que, mediante la Asamblea, el país de Gales fuera capaz de superar sus problemas económicos; Westminster entendió que el liderazgo de la Asamblea, junto con el poder de controlar a los organismos independientes y en colaboración con las autoridades locales, supondría un sector público fuerte que contribuiría a mejorar el nivel de vida de la población galesa. De ahí que la distribución del Presupuesto para Gales se haya dejado en manos de la Asamblea.

Así pues, Gales, al igual que Escocia, se encarga de elaborar y ejecutar los presupuestos del Reino Unido para Gales y debe asignar los recursos económicos al Gobierno local y demás organismos públicos independientes. Sin embargo, como en Escocia es el Gobierno central quien transfiere el bloque de fondos cuya cuantía considera que puede financiar los servicios públicos de Gales en un nivel cuantitativo y cualitativo equivalente al que presta el

Gobierno central en Inglaterra. Además, Gales carece del poder de Escocia de establecer un impuesto y sólo puede administrar el presupuesto que le haya sido transferido a través de la *fórmula barrants*, sin verse influenciado en sus decisiones por el modelo de distribución de gastos que haya elegido el Gobierno central para proveer en Inglaterra los servicios que se consideran comparables.

## VII. INGLATERRA

Mientras que aproximadamente un 15 por 100 de la población del Reino Unido se beneficia del proceso de descentralización política o *devolution*, Inglaterra, con el 85 por 100 restante, continúa siendo únicamente gobernada por Westminster y Whitehall (la sede del Ejecutivo del Reino Unido). Ello no significa que el debate de la *devolution* no se haya trasladado a esta zona. Los problemas han sido, sin embargo, otros muy distintos.

En efecto, la organización territorial en Inglaterra se ha basado en los condados, territorios con los que la población tradicionalmente se ha identificado, dejando las regiones para cuestiones meramente administrativas<sup>76</sup>.

Ya en los años setenta, las reivindicaciones nacionalistas de Escocia y Gales se trasladaron a Inglaterra, lo que generó un debate conocido como la «English Question» para estudiar cómo debía llevarse a cabo la descentralización política de Inglaterra, dotando de poderes de gobierno a las distintas regiones.

Sin embargo, el Gobierno conservador no llevó a cabo ninguna medida y habría que esperar a 1994 para que se creasen las oficinas de Gobierno regionalistas, directamente responsables ante el Gobierno central.

La victoria laborista en 1997 significó un nuevo impulso de la «English Question». A tal fin, el Gobierno de Tony Blair reforzó las Oficinas de Gobierno regional inglesas y creó los siguientes organismos:

- Las Agencias de Desarrollo Regional (Regional Development Agencies), mediante la Ley de las Agencias de Desarrollo Regional de 1998, como organismos públicos departamentales para el desarrollo económico y la regeneración de las regiones, promoviendo el empleo, la eficiencia, inversión y competitividad empresarial, y contribuyendo al desarrollo sostenible. Estas Agencias son responsables ante el Gobierno y el Parlamento.
- Las Cámaras Regionales (Regional Chambers), como organismos voluntarios cuya finalidad será la de controlar la actividad de las Agencias de Desarrollo Regional. Sus miembros entre cuarenta y cien

---

<sup>76</sup> Vid. Ramón Galindo Calvés en «Las Asambleas regionales en Inglaterra y su impacto sobre el gobierno local», en *Anuario del Gobierno local, 2002*, Fundación Democrática y Gobierno Local, Institut DE, Dret Públic, Barcelona. Este autor nos recuerda en la p. 338 que las regiones se han utilizado a lo largo del siglo pasado como unidad de descentralización, por ejemplo, durante las dos guerras mundiales.

(dependiendo de la región) no son elegidos directamente: un 70 por 100 se compone de concejales de las autoridades locales y un 30 por 100 por representantes de los intereses de la región, ya sea del sector empresarial, organizaciones voluntarias o grupos medioambientales. Estos representantes se eligen de forma indirecta. La mayor parte de su financiación proviene de las autoridades locales.

- La Autoridad del Gran Londres (Greater London Authority), que aunque se trata de una autoridad local, con competencias propiamente locales, a la que nos referiremos posteriormente, cumple también funciones de ámbito regional, ya que es la responsable del diseño de diferentes estrategias para todo el área metropolitana de Londres, según lo establecido por su Ley de creación, la Greater London Authority Act 1999.

### 7.1. La organización regional en Inglaterra

La creación de estos organismos, sin embargo, no satisfizo las demandas de los regionalistas, en especial el sentimiento de la región de North East, que ya en 1992 inició una campaña consistente en establecer «constitutional conventions» inspiradas en «la Scottish Constitutional Convention», en pro de la creación de la Asamblea del Norte, a la que le siguieron, en 1999, Yorkshire and Humber y North West.

Para dar salida a esta presión regionalista, el Gobierno publicó el Libro Blanco «Your Region, Your Choice. Revitalising the English Regions», en mayo de 2002, el cual se centraba muy especialmente en la creación de Asambleas Regionales y la determinación de los límites territoriales de dichas regiones.

En relación con este último punto, se proponía que los límites territoriales coincidieran con los de las Agencias de Desarrollo Regional y otros organismos estatales. En total se constituían ocho regiones con una extensión y una población elevada, con el fin de no socavar el papel de los gobiernos locales. Por otra parte, propugnaba que cada Asamblea regional eligiera su propia capital, previa consulta a las Cámaras regionales preexistentes.

Por lo que a dichas Asambleas se refiere, el Libro Blanco proponía una única regulación marco, de tal manera que estos órganos tendrían poderes ejecutivos y de control. El poder ejecutivo lo ejercerían a través de un *leader* y un equipo de gobierno elegido por ella misma, con al menos seis miembros responsables del desarrollo y ejecución de las políticas a seguir. En todo caso, la Asamblea podría reemplazar al ejecutivo por mayoría simple, según el sistema conocido como el modelo de «leader and cabinet executive», que además permite el control de éste a través de las Comisiones que en su seno constituya la Asamblea.

El número de miembros para cada Asamblea se fijaba entre 25 y 35, dependiendo de la población de cada región y la elección de sus Diputados por el sistema electoral «Additional member system», cada cuatro años y con una barrera legal del 5 por 100.

Por otra parte, el Libro Blanco hacía referencia a otros aspectos de importancia en relación con estos órganos, y así señalaba que las Asambleas tendrían competencias sobre: el desarrollo económico; la planificación urbanística; la vivienda; el transporte; la cultura; el turismo y deporte; la política rural; el medio ambiente; y la seguridad ciudadana. En este sentido, podían exigir responsabilidades a las Agencias de Desarrollo Regional y a los organismos públicos y privados de la región y hacer recomendaciones al Gobierno central sobre materias relacionadas con su región, así como ser consultadas en determinadas cuestiones por otros organismos y el propio Gobierno. Finalmente, a ellas correspondía el nombramiento de cargos en distintos organismos y la realización de actividades coordinadas con los distintos agentes relevantes que operan en su territorio.

Por lo que a su financiación se refiere, ésta se preveía a través de transferencias del Gobierno central, sin perjuicio de que la distribución del presupuesto lo llevara a cabo la Asamblea de la forma que considerase más oportuna, de hecho correspondía al Ejecutivo presentar un proyecto de Presupuestos para su aprobación por el Pleno de la Asamblea. Así mismo, el libro blanco permitía la obtención de recursos mediante la *council tax*, aunque con las limitaciones que pudiera imponer el Gobierno central para evitar un excesivo aumento de la presión fiscal.

Sobre la base de estas premisas, el Gobierno laborista consideró que, en todo caso, era necesario someter a referéndum la posible modificación del sistema regional de Inglaterra, de tal forma que sólo donde existiese un consentimiento popular claro se realizarían las reformas oportunas para establecer estas Asambleas regionales. En consecuencia, el 14 de mayo de 2003 se aprobó la «Regional Assemblies (Preparations) Act 2003». Esto es, la Ley que establece las provisiones necesarias para la celebración de referendos en las ocho regiones inglesas, dejando fuera al Gran Londres que ya tenía su regulación específica.

La Ley constaba de 31 artículos y estaba dividida en cinco Títulos (Part). El primero, relativo a los referendos; un segundo, «Local Government Reviews» sobre las revisiones del gobierno local; un tercer Título, «Advice of electoral Commission», relativo a la Comisión electoral; el siguiente, «Funding for Regional Chambers», asignando presupuesto a las Cámaras regionales, y el último, «General», que regulaba aspectos menores.

Por lo que respecta a los referendos, la Ley establecía que éstos debían celebrarse antes de dos años (art. 1.6), pudiendo coincidir el mismo día que cualquiera de las demás elecciones, previa consulta de la Comisión electoral. En el caso de un resultado negativo no podría, sin embargo, volverse a celebrar otro referéndum hasta que hubiesen transcurrido siete años. Finalmente, la pregunta que había de contestarse por el electorado era la siguiente: *Should there be an elected assembly for the (insert name of region) region?* (artículo 3.1)<sup>77</sup>.

<sup>77</sup> El resto de los aspectos concernientes a ellos se regula por La Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.

Ahora bien, del Título II de la Ley se observaba que esta reforma no sólo afectaba al nivel regional sino también al sistema de Gobierno local que existiese en ese territorio; de hecho, en el artículo 3.2 se sometía también a referéndum el tipo de Gobierno local que sería necesario implantar para el caso de que se optase por el establecimiento de una Asamblea regional. En este sentido, la Ley establecía la obligación de que, antes de que se celebre el referéndum, el Secretario de Estado encargara al «Boundary Committee»<sup>78</sup> una revisión del Gobierno local con el fin de tender hacia una estructura unitaria, pues el objetivo de la reforma no podía, en modo alguno, significar la adición de un nuevo nivel de gobierno en el sistema existente, de tal forma que el Boundary Committee sólo haría recomendaciones cuando pudiera haber dos niveles de Gobierno local.

En suma, el proceso de revisión por el Boundary Committee constaría de las siguientes fases:

- El Gobierno encarga al Committee la revisión del Gobierno local en una o varias regiones.
- El Committee elabora unas recomendaciones, y éstas se hacen públicas, se distribuyen en la región y se explican.
- Finalmente, después de estudiar las respuestas de las recomendaciones, se elabora por el Committee un Informe final, reflejando sus conclusiones y recomendaciones finales.

Una vez superada esta fase, el Gobierno central convocaría referéndum en la región, que si fuera positivo obligaría al Parlamento de Westminster a aprobar una ley que trasladase los contenidos del Libro Blanco ya analizado.

La primera región en celebrar un referéndum de conformidad con la ley de las Asambleas Regionales de 2003 fue la Región Noreste. Pero el paladín del gobierno regional inglés en el Gobierno, John Prescott (Vice primer Ministro) tuvo que admitir el 5 de noviembre de 2003, ante el recuento de los votos del referéndum, que había sufrido una enfática derrota. Ante una participación del 47,8 por 100 de los 1,9 millones de electores de la región, el 78 por 100 votaron en contra de una Asamblea regional electa y sólo el 22 por 100 estuvo a favor.

Según Richard Cornes<sup>79</sup>, los dos principales factores que jugaron en contra del voto favorable fueron una combinación del coste (con los opositores llevando a cabo una efectiva campaña afirmando que la Asamblea sería un elefante blanco de 20 millones de libras) y la creación de una Asamblea que no tendría poderes significativos como para comportar un cambio destacable en la forma de gobernar la Región Noreste.

---

<sup>78</sup> El Boundary Committee for England, sustituyó en abril de 2002 al local Government Committee for England. Es una Comisión electoral que cumple las funciones de control de aspectos electorales y financiación de los partidos, cuya principal finalidad será aconsejar al Gobierno Central sobre los consejos del distrito y los condados, así como la creación, modificación o abolición de las parroquias.

<sup>79</sup> Richard Cornes en «Reino Unido», *Informe de las Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, p. 875.

Como consecuencia de este fracaso, el viceprimer ministro anunció que los planes para los subsiguientes referendos, en las regiones de Yorkshire y Humberside no seguirán adelante. En el discurso de la Reina ante el Parlamento de 2004 (donde se exponen las propuestas legislativas del Gobierno para el año) no se hizo ninguna referencia a los Gobiernos regionales y, en las elecciones de 2005 el partido laborista ha centrado principalmente su atención en reforzar la seguridad ciudadana y adoptar una postura clara en relación con el terrorismo, por lo que parece que habrá que esperar al año 2006 para ver si, efectivamente, vuelve a plantearse el sistema regional en Inglaterra.

## **7.2. La Greater London Authority**

El fracaso sufrido por el proyecto laborista de descentralización en Inglaterra no puede, sin embargo, empañar el cambio que si han conseguido sacar adelante en relación con el Gobierno de la Ciudad de Londres, de hecho en su programa electoral de 1997 el Partido Laborista se comprometía a crear para la ciudad de Londres un gobierno constituido por un Alcalde y una Asamblea elegidos democráticamente, propuesta ésta que fue sometida a referéndum en el año 1998, por la Greater London Referéndum Authority Act, y que recibió el apoyo del 72 por 100 de los votantes londinenses, si bien con una participación muy baja (del 35 por 100).

Fruto de este resultado sería la Greater London Authority Act 1999, con 425 artículos, divididos en 12 Títulos (Parts) y 34 Anexos.

El Título I, «The Greater London Authority», regula las autoridades que lo constituyen (el Alcalde y una Asamblea), el sistema electoral, los derechos y deberes de sus miembros, el estatuto de estos representantes, salario, pensiones, licencias, vacaciones y demás.

El Título II, «General Functions and Procedure», regula la organización y el funcionamiento de estas autoridades.

El Título III, «Financial Provisions», establece el sistema financiero y presupuestario de la Administración local de Londres.

Los Títulos IV, V, VI, VII y VIII, «Transport», «The London Development Agency», «Police and Probation Services», y «The London Fire and Emergency Planning Authority», regulan las cuatro agencias funcionales: Transporte de Londres; Agencia de Desarrollo; la Autoridad de Policía metropolitana; y la Autoridad para la planificación de Extinción de Incendios y de Emergencias.

Los Títulos IX y X, «Planning; Environmental Functions» y «Culture Media and Sport», establecen las competencias en materias de planificación urbanística, medioambientales, culturales, turísticas y deportivas.

El Título XI, «Miscellaneous and General Provisions», recoge cuestiones varias como legislación en vigor, compañías en las que interviene la Administración local, información, pensiones,, etc.

Cierra la Ley el Título XII, «Supplementary provisions», con lo relativo a la elaboración de legislación delegada, transferencia de competencias, etc.

La Autoridad del Gran Londres está constituida por un Alcalde («The Mayor of London») elegido directamente y una Asamblea («Assembly for London») constituida por 25 miembros, elegidos separadamente y por un período de cuatro años. Esta Ley, según Mark Kleiman, representa una nueva forma de gobierno local en Gran Bretaña con una clara separación de poderes entre ambos órganos.

Por lo que al *Alcalde* se refiere, su elección es por mayoría simple, salvo que se presenten más de dos candidatos, en este caso hay que acudir al sistema de voto suplementario, es decir, cada elector debe expresar su primera y segunda preferencia entre los candidatos presentados. Después de la primera vuelta, se eliminan todos excepto los dos primeros de acuerdo con la primera preferencia, y sus votos se distribuyen entre los dos candidatos en pugna, de acuerdo con sus segundas preferencias<sup>80</sup>.

El Alcalde es el responsable de desarrollar las estrategias en materias tales como: transportes, planificación, medio ambiente y desarrollo económico y cultural, si bien previa consulta de la Asamblea.

Así mismo, le corresponde establecer el presupuesto de la Autoridad del Gran Londres y de sus cuatro Agencias Funcionales, de entre las que caben destacar la Agencia de Transportes de Londres, presidida por el mismo Alcalde, y la Agencia de Desarrollo de Londres, encargada de planificar las estrategias económicas de desarrollo de la ciudad, cuyos doce miembros son designados por el Alcalde, normalmente provenientes del mundo empresarial, si bien algunos, no más de cuatro, pueden ser miembros de la Asamblea. En definitiva, el Alcalde viene a ejercer la mayor parte de las funciones que en el resto de Inglaterra desempeña el Secretario de Estado responsable de las Agencias de Desarrollo Regional.

En relación con *la Asamblea*, ésta es elegida al igual que la Asamblea de Gales y el Parlamento de Escocia por el sistema de «Additcional member system» (un 33-35 por 100 de sus representantes lo será por elección en circunscripción uninominal) y con una barrera legal del 5 por 100<sup>81</sup>.

La Asamblea debe ser consultada por el Alcalde para el desarrollo de sus estrategias. Además, debe informar el presupuesto de la Great Authority y de cada una de sus Agencias funcionales, pudiendo rechazar lo propuesto por el Alcalde por la mayoría de dos tercios de sus miembros. Asimismo, le corresponde el control del ejercicio de las funciones del Alcalde y desarrollar estudios e investigaciones sobre los asuntos que afectan a la ciudad de Londres.

La Autoridad del Gran Londres tendrá competencia en las siguientes materias: planificación urbanística, promoción del turismo, servicios contra incendios, inversiones directas, desarrollo económico y rehabilitación urbana, transporte, policía, deporte y cultura, salud pública y medio ambiente.

<sup>80</sup> Las primeras elecciones fueron el 4 de mayo de 2000, y resultó elegido Ken Livingstone, un antiguo laborista.

<sup>81</sup> En las elecciones del 2000 la Asamblea elegida fue la siguiente: 9 conservadores; 7 laboristas, 5 liberal-demócratas; 2 para el partido independentista del Reino Unido, y 2 para los verdes. Esto supuso que el Alcalde tuvo que trabajar con una Asamblea en la que el Partido Laborista no ostentaba la mayoría.

Finalmente, y en relación con el sistema de financiación de la Autoridad, debemos recordar que ésta tiene una capacidad fiscal muy limitada, ya que no puede establecer impuestos ni emitir deuda pública. Puede, en cambio, obtener ingresos a través de participaciones que se imponen a las entidades locales del área de Londres, pero que están sujetas a un fuerte control centralizado sobre la imposición y el gasto público que se aplica a las demás entidades locales británicas. También puede obtener ingresos de transferencias del Gobierno central, de tasas por la prestación de servicios, de enajenaciones patrimoniales etc. Además no se descarta la obtención de ingresos provenientes de tasas por la congestión o similares («tributos ecológicos») relacionados con el tráfico.

## VIII. EL GOBIERNO LOCAL. THE LOCAL SELF GOVERNMENT

El régimen local inglés ha ejercido en nuestra bibliografía un cierto papel mítico, como supuesta suma de perfecciones en contraste con el escuálido régimen local en el continente europeo.

Ese papel se inicia con la recepción de la equivocada idea del self government que pone en circulación en Europa el romanticismo municipalista a partir de los estudiosos alemanes, especialmente de Gneist. La recepción la cumplen los krausistas hace ya más de un siglo, y de forma especial Gumer-sindo de Azcárate y, más tarde, Adolfo Posada<sup>82</sup>.

Quizá la razón de este marco de perfecciones municipales es porque, como afirma el profesor Jennings en «Principles of Local Government Law», no es posible explicar el Gobierno local inglés partiendo de una técnica de las funciones del Estado y de una técnica sobre la transferencia de funciones estatales al Gobierno local.

En efecto, el proceso de articulación del sistema de gobierno local parte en el Reino Unido de una situación distinta a la del continente europeo porque se impulsa mediante una dinámica de signo contrario, tendente a atribuir al Gobierno central y a su organización administrativa potestades y funciones que hasta entonces habían correspondiendo en exclusiva a las instituciones locales<sup>83</sup>.

Este modelo de estructuración existente hasta la promulgación de la Reform Act 1832 (o más concretamente de las Local Government Acts de 1888 y 1894) fue el resultado del pacto tácito entre los parlamentarios y las organizaciones locales, en virtud del cual éstas fueron eximidas del control político de la institución parlamentaria y de la intervención de la Corona en su actuación.

<sup>82</sup> Vid. el prólogo de García de Enterría, pp. 8 y 9, en el libro *La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales*, Instituto de Estudios de Administración Local, de Montserrat Cuchillo Fox, Madrid, 1987.

<sup>83</sup> Vid. Montserrat Cuchillo Foix, *La reforma del Régimen Local en Inglaterra y Gales*, op. cit., pág. 19. Esta autora nos recuerda que en el Reino Unido en el siglo XIX existía una neta separación entre los ámbitos de actuación de las instituciones centrales y locales de gobierno, y en el que se desconocen los graves conflictos entre los poderes centrales y locales que se desarrollan en los países sometidos a regímenes políticos presididos por monarquías absolutas.



Hasta la reforma del siglo XIX, las organizaciones locales existentes, y en especial los condados y los burgos, fueron las únicas divisiones territoriales del Reino; sus órganos de gobierno eran los propietarios terratenientes (que eran los jueces de los condados) y los miembros de la corporación municipal (que eran los jueces de los burgos); la actividad administrativa local era llevada a término en desarrollo de disposiciones parlamentarias (a distinción de lo que ocurría en el continente europeo donde ésta se basaba en gran medida en disposiciones del monarca), y la gestión y administración de los asuntos locales se resumía, en último extremo, en el Poder Judicial.

Las autoridades locales disfrutaban de amplísima libertad de actuación, lo que en la revolución de 1688 aumentó hasta el punto de haber sido calificada esta época de «época dorada de los jueces de paz»<sup>84</sup>, o como lo definen algunos autores<sup>85</sup>, ésta fue la época de «los reyes no coronados de cada condado», por cuanto el Gobierno local acabó articulándose y asentándose sobre un cuerpo de normas jurídicas propias, resultado de la actividad jurisdiccional de sus propios Tribunales.

Precisamente este cuerpo legal evolucionó de manera distinta en cada ámbito local, pero, sobre todo, supuso que los burgos o ciudades, como instituciones urbanas, fueran diferenciándose cada vez más de los condados o instituciones rurales. Esto generó el «local law», por un lado, y el «feudal law», por otro.

La dinastía Tudor y Estuardo intentó impulsar una centralización administrativa, pero ello no comportó una alteración sustancial de la configuración jurídico-política de las instituciones locales diseñada bajo su mandato. Antes bien, la Revolución de 1688 contribuyó a consolidar las diferencias existentes entre los burgos y las restantes instituciones locales y sentaron las bases para la implantación de un sistema rural de Gobierno local a finales del siglo XIX.

El proceso de reforma política del siglo XIX supuso el punto de arranque del régimen local moderno de Inglaterra<sup>86</sup>, esto es, la institucionalización y progresiva democratización de las principales organizaciones locales del antiguo régimen, la creación de nuevas unidades de Gobierno local y la implantación, en la última década del siglo, de un sistema coherente de Gobierno local. Este sistema estaba integrado en las zonas mixtas (rurales y urbanas) por instituciones locales mayores (condados) y menores (distritos urbanos y rurales, burgos municipales y, en su caso, parroquias) y en las concentraciones urbanas por una única institución local (burgo-condados). La totalidad de las entidades integrantes de la estructura local resultaba conectada con la organización administrativa del Gobierno central. Con ello, se superó la situación hasta entonces existente, en la que las unidades de Gobierno local tenían una conciencia de individualidad y gozaban de un nivel de autonomía respecto

<sup>84</sup> Recordemos que los jueces de paz eran las máximas autoridades locales.

<sup>85</sup> Vid. W de H. W. R., *Administrative law*, 4.ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1977, p. 97.

<sup>86</sup> Vid. *A century of municipal progress 1835-1935*, de Harold Laski, Ivor Jennings y William Robson, al conmemorar el centenario de la Municipal Corporation Act de 1835.

de las instituciones centrales de gobierno que reducían al absurdo el concepto y la noción misma de «sistema» de Gobierno local<sup>87</sup>.

Las medidas relativas a la remodelación del Gobierno local adoptadas tras la promulgación de la Reform Act de 1832 y las posteriores de 1867 y 1884 estuvieron fundamentalmente inspiradas, con la excepción de la Municipal Corporations Act de 1835, por el radicalismo utilitarista de J. Bentham<sup>88</sup>, en concreto en el principio utilitarista de instaurar un sistema democrático que «procurase la mayor utilidad y felicidad posible para el mayor número de ciudadanos». Con el reconocimiento de esta autonomía local se admitió también, indirectamente, la obligación de las corporaciones locales de responder de su gestión ante el electorado respectivo. Y se sentaron las bases para la posterior y gradual articulación de la «responsabilidad» como uno de los elementos básicos del principio de *local self-government* como principio constitucional.

Pero el modelo ideal de Gobierno local diseñado por Bentham se consideró inviable, por la inadecuación de las medidas inspiradas por los principios centralizadores en que aquel modelo se basaba para resolver los problemas relativos al Gobierno y a la Administración interior del país; además, los acontecimientos políticos de la época, y en especial la Revolución Americana y la influencia del pensamiento político de Tocqueville, fueron algunos de los factores principalmente determinantes de un cambio de actitud entre los denominados «nuevos utilitaristas». El más destacado exponente de esta corriente de opinión, John Stuart Mill, incorporó la idea de responsabilidad de los gobernantes ante el electorado defendida por J. Toulmin Smith; y recogiendo la idea formulada por Bentham, acerca de las virtudes de las instituciones locales como centros de formación y aprendizaje para las tareas parlamentarias, construyó una nueva teoría de la articulación de las instituciones centrales y locales de gobierno y de los principios que habrían de regir esta articulación. Construcción teórica en la que se fundamenta todavía hoy, la concepción del principio *local self-government* como principio constitucional.

Mill partió de la idea de distribuir las funciones de gobierno entre las instituciones centrales y locales y asignar la designación, el control y la inspección de la organización y la actuación local a las personas de la localidad, por lo que la cuestión que debía resolverse era cómo debían constituirse los organismos representativos y cuáles serían sus funciones.

La Reform Act de 1832 sancionó el principio representativo, abolió el derecho de los burgos creados por carta real y obligó a la nobleza y la pequeña nobleza terrateniente, que se consideraba propietaria de los cargos y bie-

<sup>87</sup> A este respecto, W. J. M. Mackenzie dijo que «no hay una teoría normativa general a partir de la cual quepa deducir lo que el Gobierno local debería ser», en «Theories of local Government», *London School of Economics and Political Science*, Greater London Papers, núm. 2, London, 1961, p. 5.

<sup>88</sup> Recordemos que J. Bentham proponía en su Constitutional Cod un modelo de articulación de las instituciones centrales y locales de gobierno que recogía todos los trazos esenciales del modelo prefectoral francés.

nes locales y de los escaños parlamentarios, a responder de su gestión y administración ante la Comunidad local.

El proceso constitucional abierto por la Reform Act conllevaría a la Poor Law (Amendment) Act de 1834 y a la Municipal Corporations Act de 1835 que constituyeron las primeras medidas orientadas a adecuar ciertas instituciones de gobierno local a los presupuestos de la reforma política de 1832.

Ahora bien, habrá que esperar a las Local Government Acts de 1888 y 1894 y a la London Government Act de 1899 para que efectivamente se articule el nuevo sistema de Gobierno local, vigente hasta la reforma de los años sesenta y setenta.

La Local Government Act de 1888 propugnaba, en primer lugar, la democratización de los antiguos condados, la separación de los jueces de paz de las tareas administrativas y la reestructuración de las autoridades locales de la zona metropolitana de Londres. En segundo lugar, la creación de un conjunto de entidades locales menores, que constituyesen un segundo nivel de Gobierno local en el seno de los condados y reemplazase, en gran medida, a la parroquia relegando a un segundo plano la institución nuclear del Gobierno local británico desde el siglo XVII. Y, en tercer lugar, el establecimiento de un sistema de financiación de las Instituciones locales, basado en la determinación de las subvenciones centrales de acuerdo con criterios preestablecidos y objetivos que pretendían garantizar un nivel de ingresos que la imposición local (rates) no alcanzaba a cubrir.

La reestructuración de las autoridades locales de segundo nivel quedó excluida y se reguló en la Local Government Act de 1894 que reguló la organización y funcionamiento de este segundo nivel.

El condado era definido como la institución responsable del Gobierno local en su ámbito territorial, dotado de personalidad jurídica plena a través de la configuración del Consejo del Condado como «Statutory corporation». El gobierno y administración del condado correspondía al Consejo (Country Council), integrado por el Presidente, los *aldermen* y los concejales, elegidos estos últimos por los habitantes del condado que tenían la condición de contribuyentes locales. La nueva institución asumía la totalidad de las competencias administrativas hasta entonces asignadas a los jueces de paz y aquellas otras que la Ley les asignaba expresamente.

Los condados compartían con los jueces de paz el control de las fuerzas de policía y las funciones relativas al mantenimiento del orden público, a través de un comité conjunto conocido como «Standing Joint Committee». A su vez, esta Ley creó los burgo-condados para aquellos territorios con más de 50.000 habitantes.

Los 62 condados establecidos por la ley se ajustaban básicamente a los condados existentes, cuyos orígenes se remontaban en muchos casos a la época normanda, aunque sus áreas fueron en ocasiones alteradas en función de consideraciones administrativas.

El territorio de los condados se dividió en distritos urbanos y rurales y en corporaciones municipales que no hubiese adquirido la condición de burgo-condados y, a su vez, el territorio de estas instituciones en parroquias.

Los burgos municipales (non-county boroughs) mantuvieron la organización y las competencias de que disponían con anterioridad al establecimiento de la figura de los burgo-condados. Los distritos urbanos y rurales resultaban de los antiguos distritos sanitarios y eran gobernados por un Consejo de distrito, cuyos miembros eran elegidos por la comunidad local. Estos distritos asumieron las competencias de las autoridades sanitarias preexistentes, así como las relativas al mantenimiento de carreteras y caminos y de las parroquias integradas en su ámbito territorial o de los Highway Districts y Turnpike Trusts, allí donde todavía existiesen.

A su vez, las parroquias eran gobernadas por un Parish Meeting o por un Parish Council, elegido sobre la base del sufragio censitario. Este órgano se establecería en poblaciones superiores a 300 habitantes o bien entre 100 y 300 habitantes, cuando su institución fuese autorizada por el Consejo del Condado. En los restantes casos, la parroquia era gobernada por la Asamblea de la Parroquia. Las funciones de la parroquia se ciñeron al ámbito cultural y a ciertos servicios mínimos.

Sin embargo, el Gobierno local siguió dando muchos problemas y hasta la Segunda Guerra Mundial los aspectos más conflictivos fueron: las dificultades derivadas de la división entre el campo y la ciudad; la adaptación de su estructura al modelo de asentamiento demográfico de la segunda mitad del siglo XX y al desarrollo de las nuevas funciones que le fueron asignadas al compás de la implantación del Welfare State; y los problemas de relación entre el Gobierno local y central.

Estas disfuncionalidades fueron parcialmente corregidas a través de disposiciones concretas. Cabe destacar así la Education Act de 1902 que creó una serie de Departamentos ministeriales (en concreto el Ministerio de Sanidad y Gobierno Local) para elaborar directrices aplicables a la totalidad de las instituciones locales.

Las Local Government Acts de 1929 y 1933, que sin modificar la estructura de las instituciones locales, las redefinieron y sistematizaron de la siguiente manera:

- Unificando los mecanismos electorales y adaptando los mismos a la ampliación y extensión del sufragio en virtud de lo previsto por las Representation of the People Act de 1918 y 1929, procediendo a la redistribución de competencias entre los diferentes tipos de instituciones locales, sistematizando la legislación relativa a la misma.
- Estableciendo un mínimo de 75.000 habitantes como requisito previo para solicitar el acceso a la condición de burgo-condado.
- Y, estableciendo un sistema de financiación del Gobierno local a través de la supresión de las subvenciones específicas y de la creación de una subvención global, «block grant», orientada a evitar el control del gasto local y a compensar e igualar la incidencia de los impuestos locales en las distintas zonas del país. Mediante la aplicación de una fórmula que atendiendo a la población, valor imponible, nivel de de-

empleo, etc..., habría de determinar automáticamente la cantidad a asignar a cada entidad local.

Pero la experiencia regionalizadora durante la guerra, las necesidades de reconstrucción tras su terminación y la política del Partido Laborista, que asumió el poder en 1945, favorable a la expansión de los servicios públicos, centraron de nuevo la atención de la clase política en el sistema de Gobierno local. Así se promulgó la Local Government Act de 1948, que estableció un nuevo sistema de financiación de las instituciones locales sustituyendo la subvención global (block grant) por una subvención «Exchequer Grant» destinada a subvencionar únicamente aquellas autoridades locales cuya riqueza media imponible era inferior a la media nacional; creó el «Local Government Manpower Committee» para examinar la distribución de funciones entre el Gobierno central y el local; y creó en 1951 el Departamento Ministerial responsable de las cuestiones relacionadas con el Gobierno local: «Ministry of Housing and Local Government».

Las medidas adoptadas también se consideraron insuficientes, lo que generó la aprobación de la Local Government Act de 1958, que establecía dos Comisiones de Gobierno Local, una para Inglaterra y otra para Gales, que habrían de elaborar propuestas concretas acerca de la organización y funcionamiento de las instituciones locales.

En este contexto, cuando en 1964 el Gobierno laborista asumió el poder, se encontró con los problemas de que las propuestas de la Comisiones no eran aceptadas por muchas instituciones locales. Para paliar la situación se suprimieron las Comisiones para Inglaterra y Gales y se sustituyeron por la «Royal Comisión on Local Government in England» y por un Comité interdepartamental en el seno de la Welsh Office, y abrió un proceso orientado a culminar la implantación de un nuevo sistema de Gobierno local.

La Local Government Act de 1972 determinó la desaparición, a partir del 1 de abril de 1974, de la totalidad de las instituciones locales hasta entonces existentes<sup>89</sup> y su sustitución por nuevas entidades de Gobierno local.

Esta Ley supuso la implantación de sistemas diferentes de Gobierno local en las zonas definidas por ley como metropolitanas y en las zonas que no merecen tal calificativo.

El sistema de Gobierno local en las áreas metropolitanas se estructuró en un primer nivel por condados metropolitanos; un segundo nivel por distritos metropolitanos (entidades en que se subdividían los condados metropolitanos); y un tercer nivel por aquellas parroquias que con este *status* o con el *status* de burgo o ciudad, se establecieron en el seno de los distritos metropolitanos.

En las zonas que no merecieron el calificativo de metropolitanas, se estructuraron en un primer nivel los condados; un segundo nivel los distri-

---

<sup>89</sup> Con excepción de las parroquias rurales y de aquellas instituciones locales establecidas en las islas Scilly y en el área del Gran Londres.

tos; y un tercer nivel por las parroquias existentes o comunidades establecidas a instancia de los interesados.

Respecto de las áreas metropolitanas (6 en concreto) se localizaban sólo en Inglaterra y su gobierno y administración se encomendó en los condados metropolitanos a órganos representativos dotados de personalidad jurídica («Statutory corporations») y su jurisdicción se extendió a núcleos de población comprendidos entre 1.200.000 habitantes y 2.100.000.

Los distritos metropolitanos eran gobernados por los Consejo de Distrito, de burgo o de ciudad («Metropolitan Distric Councils») de carácter representativo, y cuya jurisdicción se extendió a núcleos de población con una media de 250.000 habitantes.

En las áreas no metropolitanas<sup>90</sup> los condados y distritos eran gobernados por Consejos integrados por concejales directamente elegidos por la población («Principal Councils»). Las parroquias y comunidades integrantes del tercer nivel estaban gobernadas por la Asamblea, constituida por la totalidad de los vecinos, o por un organismo representativo denominado Consejo de Parroquia o Comunidad.

Con la reforma, el número de autoridades locales existentes pasó de 1.414 a 456, y la consideración jurídica de todas ellas se hizo común: eran Statutory Corporations. Aun con todo, las peculiaridades de Gales, Escocia e Irlanda del Norte hizo que todavía pudiese y pueda (a pesar de las posteriores reformas) hablarse de sistemas diferenciados de Gobierno local en el Reino Unido.

La división tan marcada que esta Ley hacía entre zonas de campo y de ciudad fue uno de los motivos de la aprobación de la Local Government Act de 1985, porque sancionaba en primer lugar la supresión de los condados metropolitanos. Así, en las áreas metropolitanas desapareció el primer nivel administrativo del condado, pasando su gobierno a encomendarse a:

- Los distritos en que se subdividía desde 1972 cada condado que siguieron siendo representativos y de elección directa.
- Un organismo mixto (Country Police Authority) que dentro de cada condado asumía las funciones de policía, y que estaba integrado por miembros electos de cada distrito y por Magistrados designados por los Tribunales.
- Dos organismos personificados: «The Passenger Transport Authority» y «The Fire and Civil Defence Authority», que dentro de cada condado asumía las funciones de policía. Dichos organismos estaban integrados por miembros elegidos de los distritos.
- Una o varias autoridades designadas, bien por acuerdo voluntario de dos o más distritos o bien por decisión ministerial destinadas a la gestión en los distritos de las materias de depósito y tratamiento de residuos.
- Un Joint Committee o Comité Conjunto integrado por representantes de todos los distritos de cada condado y responsable de la aplicación de la normativa en materia de comercio interior.

---

<sup>90</sup> Recordemos que en Gales no había diferencia entre lo rural y urbano.

La distribución de competencias en estas zonas metropolitanas, también se modificó con la Ley de 1985, ya que se asignó a los distritos metropolitanos las competencias que afectaban directamente a la esfera vital de los ciudadanos y el resto a los organismos funcionales locales a los que hemos hecho ya referencia, e incluso a otros adscritos a la Administración central.

En cuanto a las relaciones de las autoridades metropolitanas con el Gobierno central, éstas se caracterizaban por la flexibilidad del marco jurídico que las regía y la inexistencia de una teoría normativa general, lo cual contribuyó a que se moviesen en una práctica de total indefinición carente de un modelo a seguir, lo que se manifestó de manera clara cuando las situaciones de conflicto llegaban a los Tribunales.

Para paliar este defecto, el Gobierno del Partido Conservador sustrajo distintas funciones de los poderes locales electos y se los reasignó a organismos e instituciones designadas por él a fin de cumplir los objetivos específicos.

Esta clase de organismos ya existían antes de la llegada al poder del Partido Conservador en el año 1979, pero bajo el control de los poderes locales. Sin embargo, el Partido Conservador destituyó a los representantes del Gobierno local que formaban parte de sus Juntas y los sustrajo del control de las autoridades locales.

Las críticas a este modelo de Gobierno local no tardarían en presentarse, alegando que este sistema de Gobierno local fragmentado y sin capacidad de integración se alejaba cada vez más de los Gobiernos locales europeos, donde se había ido desarrollando un proceso general de descentralización.

En lo que afecta concretamente a las grandes ciudades, una de las grandes críticas vino por parte de John Stewart, quien confirmó que éstas debían afrontar de forma urgente los distintos problemas que les afectaban, que eran fundamentalmente la renovación de la estructura urbana, los sistemas de transporte, la crisis económica, etc. Era, pues, necesario que en estas ciudades los poderes locales pasasen a desempeñar un papel efectivo como algo más que como meros prestadores de servicios, teniendo para ello capacidad de aparecer tanto en el conjunto de la ciudad como en los barrios específicos de la misma como el principio motor de la comunidad, a la par que respetar la diversidad de sus comunidades<sup>91</sup>.

En la década de los noventa surge la tendencia hacia una Administración Local unitaria, de forma que se supere progresivamente el doble nivel en el Gobierno local (condado-distrito) ya tradicional en el Reino Unido.

En Gales y Escocia las Local Government (Scotland) Act de 1994 y Local Government (Wales) Act de 1994 establecieron una Administración Local unitaria o de un solo nivel, que no fue efectiva hasta el 1 de abril de 1996. Gales se organizó en 11 Consejos unitarios de Condado y 11 Consejos unitarios de ciudades condado. En Escocia se crearon 32 Consejos unitarios de área de los cuales 29 se encontraban en Gran Bretaña y los otros tres en las islas de Orcadas, Shetland y Hébridas. Todos estos Consejo gestionan en un

---

<sup>91</sup> *Id.* John Stewart, en *Local Government the Conditions of local Choice*, Allen and Unwin, London, 1983.

único nivel los principales servicios públicos locales. A su vez, esta Ley de Gobierno local escocesa sustituyó el sistema electoral de circunscripción uninominal mayoritario por el sistema de representación proporcional del voto individual transferible.

En Irlanda del Norte, la Government Act de 1972 ya había establecido un sistema de administración local unitario, formado por 26 Consejos de Distrito que gestionaban directamente los servicios públicos locales.

En Inglaterra, sin embargo, la situación fue mucho más compleja. Un organismo jurídicamente autónomo («La Comisión de Administración Local») se encargó de la inspección territorial de las entidades locales y de hacer recomendaciones en materia de organización, régimen electoral y circunscripciones territoriales. Ello supuso que, en una primera etapa, se crearan 14 Consejos unitarios, que se vinieron a unir a los 36 Consejos metropolitanos y a los 32 Boroughs o Consejos de ciudad y la City de Londres como Administraciones de un solo nivel. Pero, en 1999 se llegó hasta 46 Consejos unitarios. Sin embargo, fuera de las áreas metropolitanas, la gestión de los servicios locales se siguió realizando en los dos niveles tradicionales de condado-distrito.

El Gobierno laborista siguió adelante con las reformas en materia de régimen local y aprobó la pasada legislatura tres leyes en el ámbito local, la Local Government Act de 1999, la Local Government Act de 2000 y la Local Government Act de 2003, que introducen novedades importantes en el régimen local. Las dos primeras leyes proponen modificaciones importantes que afectan a la promoción del bienestar de las comunidades locales, la estructura de funcionamiento de las autoridades locales, códigos de conducta para los concejales y los funcionarios, elecciones, etc... Estas leyes afectan a la estructura de las autoridades locales y su funcionamiento interno, pero no modifican la división territorial ni su nivel competencial.

Por otro lado, la Local Government Act de 2003 sería lo que en Derecho español se traduce por la Ley de las Haciendas Locales.

Las Local Government Act de 1999 y 2000 introducen una serie de medidas que persiguen la mejora de las políticas que se llevan a cabo a nivel local, como son:

- Los requerimientos para la mejora de los servicios públicos locales (Best Value).
- Estrategias comunitarias y un nuevo poder general para llevar a cabo sus políticas.
- Nuevos códigos de conducta para los concejales, para mejorar la confianza entre éstos y sus representados.
- Nuevas estructuras locales para mejorar la eficiencia, transparencia y responsabilidad de las autoridades locales, fundamentalmente a través del liderazgo local democráticamente elegido.

En relación con esta estructura, la Ley de 2000 habilita a las autoridades locales existentes para celebrar referendos en sus respectivos territorios. Referéndum que va dirigido a que los ciudadanos puedan decidir si quieren un



nuevo gobierno municipal o seguir con el que tienen en vigor. Si en el referéndum no se obtuviese la mayoría, la autoridad local convocante no podrá volver a celebrar un nuevo referéndum hasta que hubiesen transcurrido cinco años.

La Ley prevé tres modelos entre los que pueden optar las autoridades locales, si desean un nuevo régimen local:

- El que se conoce como «Leader and Cabinet Council» que consiste en un leader y su equipo de gobierno (denominados en la Ley Alcalde y Comisión) elegidos por el Consejo local. Se trata de aplicar en el ámbito local el esquema parlamentario, esto es, un Consejo elegido democráticamente por el electorado que, a su vez, elige al Mayor o Alcalde, quien asume el liderazgo y la dirección del Gobierno local, repartiendo las competencias entre los miembros de una Comisión. El Consejo ejercerá el control político sobre el Alcalde y su Comisión, por lo que el Alcalde necesita para su gobierno del apoyo mayoritario del Consejo.
- Otra opción contemplada en la Ley consiste en la elección directa del Alcalde con su «Gabinete o Comisión» por el electorado. En este modelo, el Alcalde es elegido directamente por los ciudadanos, por lo que asume el absoluto liderazgo de la Corporación local, siendo también directamente responsable ante el electorado. Los miembros de su Comisión los elige él mismo de entre los miembros del Consejo, colegiada o individualmente.
- La tercera opción que permite la Ley, es el modelo gerencial de Administración Local, radicalmente distinto de los dos anteriores. Un Alcalde directamente elegido por sus ciudadanos, con la existencia de un gerente elegido por el Consejo local. En este caso, la dirección y el liderazgo político lo asume el Alcalde, pero la gestión y su responsabilidad corresponde al gerente elegido por el Consejo.

Esta diversidad de modelos pretende que los ciudadanos puedan en cada una de sus localidades optar por un Gobierno local que se adapte lo mejor posible a sus preferencias y necesidades, introduciendo una notable flexibilidad en el régimen orgánico-funcional local del Reino Unido. Régimen éste que, si bien es opuesto a los modelos uniformistas del continente europeo, pretende dar un cierto auge y recuperar el prestigio que la local self government inglesa ha tenido siempre.

Actualmente hay en el Reino Unido 32 Consejos de área en Escocia, 22 Consejos de condado y ciudades-condado en Gales y 26 distritos en Irlanda del Norte.

En Inglaterra el régimen local es, sin embargo, más complicado porque, exceptuando la Gran Autoridad de Londres, en algunas zonas hay un Consejo de condado responsable de algunos servicios dentro del condado, con varios Consejos de distrito responsables de otros servicios. Mientras que en otras localidades tienen solamente un nivel de Gobierno local que puede ser:

Consejo de condado, Consejo de ciudad metropolitana, Consejo de ciudad, el Consejo de las islas Scilly, Consejo de distrito, etc.

Londres, a su vez, está dividido en 32 Consejos de ciudad o Borough y la City de Londres, que tienen las competencias que corresponderían a un Consejo de distrito o a un Gobierno local de un solo nivel.

La mayor parte de los Consejos de las distintas entidades locales de primer nivel están proponiendo a sus ciudadanos en referéndum la opción o el modelo de «Leader and Cabinet Council», es decir, un Consejo elegido democráticamente, que elige al Alcalde y su Comisión.

Por contra, las autoridades locales más pequeñas o de segundo nivel han propuesto la elección directa de los Alcaldes. Doce distritos del Reino Unido cuentan ya hoy con un Alcalde directamente elegido, aunque cincuenta y dos han tenido que proponer un sistema alternativo al fracasar su respectivo referéndum.

La Local Government Act de 2000, al prever las tres modalidades antedichas, ha cambiado el funcionamiento de los Consejos, porque con anterioridad a la Ley los Consejos se dividían en Committees y las decisiones de los Consejos eran tomadas por los distintos «Committees», que se constituían en su seno y sólo las decisiones más importantes eran tomadas por el Pleno de la Corporación. Normalmente estos «Committees» estaban constituidos por un número de concejales de los distintos partidos políticos en proporción a la importancia numérica de los partidos en el Consejo.

La nueva Ley prevé, sin embargo, que estas decisiones las ejerza el Alcalde y su Comisión, correspondiendo al Consejo la función de control llamando al ejecutivo local a comparecer para que responda de sus acciones y explique sus planes futuros. Con todo, en los distritos más pequeños las decisiones se acuerdan por alguno de los concejales del gabinete del Alcalde previa consulta al «Committee» respectivo.

Los Concejales para el ejercicio de sus funciones cuentan con los denominados «Oficiales» en los que delegan la mayor parte de sus funciones. Oficiales que, a su vez, cuentan con un cuerpo de funcionarios y trabajadores para el desempeño de estas tareas.

Por lo que respecta a las competencias de las distintas entidades locales cabe destacar lo siguiente:

Los Consejos de distrito suelen ser los competentes en materias tales como: ocio, medio ambiente, recogida de basura, limpieza, caminos secundarios, etc...

Los Consejos de condado ostentan competencias más amplias, tales como: colegios, bibliotecas, caminos principales o carreteras, servicios sociales, transportes, etc...

Cuando sólo existe una autoridad local ejerce todas las competencias (tanto las de distrito como las de condado).

A su vez, todos los Consejos deberán promocionar y promover el bienestar económico, social y ambiental de su localidad. Sin embargo, sus competencias en estas materias están limitadas por la doctrina «*ultra vires*» y sólo

pueden ejercerlas en los términos previstos en una Ley de Westminster, en contraste con las Corporaciones locales anteriores a la Local Government Act de 2000, que podían emprender cualesquiera actividades relacionadas con la materia.

Los Consejos pueden a su vez proponer al Parlamento de Westminster competencias específicas, como, por ejemplo, ocurrió en Kingston que tuvo algunos años su propia compañía municipal telefónica, «Kingstons Communications».

Las autoridades locales a veces, para evitar dividir ciertos servicios, se agrupan con otras autoridades locales en lo que la Ley conoce con el nombre de «Joint-boards». Estas agrupaciones se componen de los concejales encargados del servicio que se pretende gestionar agrupado de los distintos Consejos de las distintas localidades que se han agrupado.

Normalmente estos Joint-boards se han creado en aquellas localidades que han suprimido un distrito o condado y se han quedado con una única autoridad o, por el contrario, cuando la localidad es demasiado pequeña (en términos geográficos o de población) para que funcione con eficacia un servicio por sí mismo. Los Joint-boards generalmente se crean para servicios tales como limpieza, bomberos, transportes públicos, fuerzas de policía (que normalmente cubren varios condados), etc.

En Escocia estas agrupaciones se han dado en las poblaciones donde se han suprimidos los Consejos regionales.

Respecto a la elección de los Consejos cabe decir lo que sigue:

En Inglaterra y Gales los condados y los distritos se dividen en circunscripciones electorales que se conocen como «electorals divisions» en los condados y «wards» en los distritos. Cada «ward» o «electorals divisions» puede elegir uno o dos concejales (aunque la elección de más de dos es relativamente común). No existe una regla general que determine el número de concejales a elegir por circunscripción electoral, porque en una circunscripción puede elegirse sólo a un concejal, mientras que en otra de ese mismo distrito pueden elegirse dos. Las circunscripciones electorales de las ciudades metropolitanas deben elegir a más de tres concejales. Pero la elección de múltiples miembros por circunscripción electoral estaba prohibida hasta la Local Government Act de 2003.

El sistema electoral utilizado es el de mayoría simple.

En Inglaterra los concejales normalmente lo son por cuatro años. Pero el Consejo se elige cada cuatro (cuando se renueva en su totalidad) o cada año (cuando se renueva sólo un tercio de sus concejales), descansando un año sin elecciones, o cada dos años (cuando se renueva por mitad).

Por contra, todos los Consejos de Gales se eligen en su totalidad cada cuatro años, el año antes de las elecciones a la Asamblea de Gales.

En Escocia, la coalición de laboristas y liberal-demócratas prometieron introducir el voto único transferible en las elecciones locales del año 2007. A tal efecto, se ha aprobado la Local Governance (Scotland) Act de 2004. Cada «wards» o circunscripción electoral en las que se dividen sus autoridades loca-

les eligen tres o cuatro concejales. Las elecciones se celebran cada cuatro años, en el mismo año que las elecciones al Parlamento escocés.

En Irlanda del Norte, los distritos también se dividen en numerosas circunscripciones electorales conocidas como «áreas» y en cada una de ellas se elige a una pluralidad de concejales. Al igual que Escocia, el sistema electoral es el de voto único transferible para la elección de la totalidad de los concejales cada cuatro años. Las últimas elecciones fueron en el año 2005 y las próximas lo serán en el año 2009.

Respecto a las Parroquias o «Communities» (como se denominan en Gales y Escocia) en que se pueden dividir los distritos están gobernados por los denominados «Local Councils» o Consejos Locales.

Estos Consejos tienen atribuidas competencias tales como asignaciones, parques, el reloj público, los jardines o flora de la respectiva localidad, etc. Además deben ser consultados para la ordenación urbanística de su localidad.

Los Consejos locales tienden a no existir en las áreas metropolitanas, pero no existe ninguna norma legal que impida su creación; por ejemplo, Birmingham tiene una parroquia «New Frankley» y, aunque no había parroquias en «Greater London» desde 1965, un reciente Libro Blanco del Gobierno central y el Partido Laborista de estas últimas elecciones de 2005 han señalado en un bando legislativo que será posible su creación.

En algunos distritos las áreas rurales son parroquias y las urbanas no, tal es el caso de Shrewsbury y Atcham, donde la ciudad de Shrewsbury no es parroquia y no tiene Consejo local y los alrededores de la ciudad son parroquia.

Finalmente, hemos de referirnos a la financiación local. A tal efecto, hay que recordar que estas autoridades locales tienen libertad para establecer y financiar su gasto público.

El esquema que determina la financiación de las autoridades locales es similar al de las Administraciones descentralizadas, pero con algunas variaciones que introduce la Local Government Act de 2003. Se realiza una valoración del coste de la provisión de sus servicios. Los fondos que hacen falta para proporcionar estos servicios provienen, en un 80 por 100, de transferencias de las Administraciones descentralizadas (el Gobierno de Escocia y la Asamblea de Gales) y en el caso de Inglaterra e Irlanda del Norte del Gobierno central. Estos fondos son de libre disposición por las autoridades locales.

El resto del presupuesto de las autoridades locales se financia, principalmente, por el impuesto que establecen los Consejos, que es el impuesto sobre la vivienda y negocio, recordando que tanto el Gobierno de Escocia como la Asamblea de Gales y el Secretario de Estado pueden intervenir si consideran excesivo el impuesto aplicado. La partida de ingresos de las autoridades locales que procede principalmente del Consejo es lo que constituye el gasto autofinanciado de las mismas. El Gobierno central aplica la *fórmula barrants* a los gastos de las autoridades locales inglesas e irlandesas financiadas con la transferencia de Apoyo de Ingresos. Las adiciones de fondos por este concepto así calculadas entra dentro del bloque de transferencias escocés y galés, que es de libre disposición por las Administraciones descentralizadas.

## IX. CONCLUSIÓN

En definitiva, del estudio de este proceso de descentralización operado en el Reino Unido desde 1997 es difícil extraer alguna conclusión clara sobre el modelo seguido. Aunque al principio de la exposición se optaba por la implantación de un modelo federal, lo cierto es que esta rotunda afirmación no es, en modo alguno, incontestable; de hecho, algunos autores prefieren hablar de descentralización y no avanzar más en el proceso de autonomía operado <sup>92</sup> por el país, mientras que otros hablan de la coexistencia en un mismo Estado de dos lógicas diferentes, de tal forma que una parte del Reino Unido (Inglaterra) seguirá funcionando como un Estado unitario mientras que otra (las tres regiones autónomas) responderán a una lógica federal. <sup>93</sup>

Por otra parte, la opción que se ha seguido no permite hablar de un único sistema y desde luego no admite ningún intento uniformador. Estamos ante un sistema naturalmente diverso que, a decir de Alan J. Ward <sup>94</sup>, bien puede suponer un nuevo éxito de la tradicional flexibilidad británica o, por el contrario, lo que puede suponer es la introducción de una complejidad añadida a las instituciones para los ciudadanos.

En todo caso, sin entrar en grandes categorizaciones, sí podemos decir que, una vez más, el claro sentido pragmático del pueblo británico y su tradicional respeto a la historia han permitido el establecimiento de un modelo de corte asimétrico, que pretende dar respuesta a las exigencias concretas de cada una de las zonas en las que se aplica. Por ello, la autonomía alcanzada por Escocia e Irlanda del Norte dista mucho de la que se ha instaurado en Gales e Inglaterra. La primera podría considerarse una autonomía claramente política, mientras que la de Gales tiene un carácter más ejecutivo para quedar en el puro nivel administrativo la finalmente aplicada en el territorio inglés.

Lo que pase a partir de ahora es una incógnita, pues aunque si bien es cierto que esta vez el proceso de *devolution* ha sido de una extraordinaria rapidez, también lo es que no puede considerarse un sistema cerrado. En efecto, queda por ver si el proceso de desarme en el Ulster llega o no a buen término y permite, por fin, poner en pleno funcionamiento la estructura institucional dibujada para este territorio, pero es que además es necesario ver qué pasa con el proyecto de Ley de Gales, actualmente en tramitación, y que podría llegar a modificar el sistema inicialmente definido para este territorio. Faltaría, así mismo, despejar la incógnita de las regiones inglesas y su viabilidad como entidades administrativas con cierta individualidad y ver cómo finaliza la integración de los distintos modelos que se pretende implantar.

<sup>92</sup> «Nuevos procesos de descentralización en Europa: el Reino Unido», por John W. Bridge, en *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política*, Cedecs, Barcelona, 1999.

<sup>93</sup> Eliseo Aja Fernández, «La Devolución a Escocia, Gales e Irlanda del Norte», en *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo económico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomicos i Locals, 2003.

<sup>94</sup> «Devolution: labours Strange Constitution Design», en *The Changing Constitution Oxford University Press*, Oxford, 2000.