

LA DEVOLUCION DE PODERES EN EL REINO UNIDO: TRES MODELOS DIFERENTES DE DESCENTRALIZACION PARA ESCOCIA, GALES E IRLANDA DEL NORTE (1)

Por

JOSEFA CANTERO MARTÍNEZ
Doctora en Derecho
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. UNA BREVE REFLEXIÓN SOBRE EL ALCANCE Y SIGNIFICADO DE LA DEVOLUCIÓN.—III. LAS NUEVAS FÓRMULAS PARA EL REPARTO COMPETENCIAL: 1. *El caso escocés y norirlandés: dos ejemplos diferentes de la denominada legislative devolution*. 2. *La executive devolution en Gales: especial referencia a la subordinate legislation*. 3. *Algunos apuntes sobre los nuevos repartos competenciales*.—IV. LAS RELACIONES ENTRE WESTMINSTER Y LAS NUEVAS ENTIDADES SUBESTATALES: 1. *El principio de la supremacía del Parlamento central*. 2. *Los sistemas de control de la actuación legislativa de los nuevos entes territoriales*. 3. *Supuestos de intervención del Gobierno central en la actuación de los nuevos Ejecutivos*. 4. *El control judicial: el nuevo papel del Judicial Committee of the Privy Council*.—V. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Con el triunfo del Partido Laborista en las elecciones llevadas a cabo en el Reino Unido en mayo de 1997 se ha iniciado lo que ya ha sido bautizado por algunos autores como uno de los más ambiciosos cambios constitucionales llevados a cabo en ese país durante el último siglo. A través de la denominada devolución de poderes (*devolution*), efectivamente, el clásico modelo británico de gobierno fuertemente centralizado ha sido sustituido por un sistema de descentralización política bastante más cercano al federalismo. No obstante, acontece que el contenido concreto de cada uno de estos procesos ha sido consecuencia directa de las peculiaridades políticas, culturales e históricas de cada uno de estos territorios (2).

Este aspecto se ha visto reflejado en las propias instituciones de cada uno de estos territorios. Así, mientras que el organigrama institucional escocés es bastante parecido al de nuestras Comunidades Autónomas, en la medida en que se apoya en la existencia de un Parlamento y de un Ejecuti-

(1) Este trabajo se enmarca dentro del proyecto DGICYT (ref. PB 98-0321) sobre «Perspectivas del Derecho Administrativo y modernización de las Administraciones Públicas».

(2) Para un interesante análisis sociológico del proyecto de devolución que se intentó en el Reino Unido a finales de los años setenta nos remitimos a Luis MORENO FERNÁNDEZ, *Escocia, nación y razón (dos milenios de política y sociedad)*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1995, págs. 155 y ss.

vo (3), el galés se articula básicamente a través de una Asamblea que, más que funciones legislativas, posee meramente competencias ejecutivas y administrativas. Dicha Asamblea ha de renovarse automáticamente cada cuatro años y funciona a través de comités, de entre los cuales el denominado *Executive Committee* será el encargado de hacer las veces de Gobierno (4). Pero tal vez es el caso de Irlanda del Norte el que más claramente refleja esta influencia. Efectivamente, en la medida en que la devolución de poderes a Irlanda del Norte ha sido el medio utilizado para canalizar el proceso de paz en el Ulster, sus instituciones han pretendido garantizar la participación de las dos comunidades enfrentadas: los protestantes unionistas y los católicos republicanos. Esta idea es básicamente la que ha presidido el original diseño de gobierno norirlandés y ha llevado a la creación de un nuevo sistema presidencial caracterizado por la existencia de dos cargos de Primer Ministro (5). Así, este modelo establece un Poder Ejecutivo compartido, toda vez que instituye dos figuras que poseen prácticamente los mismos poderes presidenciales: el *First Minister* y el *Deputy First Minister*.

Por otra parte, este nuevo sistema de devolución tiene difícil encaje en los modelos europeos de descentralización política que a nosotros nos resultan más cercanos y conocidos. Basta pensar, por ejemplo, en que, a pesar del reparto competencial que se realiza en las distintas Leyes de devolución, el Parlamento central sigue conservando la posibilidad de dictar normas para estos territorios, toda vez que el principio de la supremacía del Parlamento central inspira y está presente en los tres procesos de devolución. Este aspecto, que muy posiblemente constituya el nudo gordiano de la devolución, ha dado lugar a la aparición de un complejo sistema de relaciones entre los distintos núcleos de poder y justifica, a nuestro modo de ver, los estrechos sistemas de control que han acabado estableciéndose entre los mismos.

Por todo ello, hemos considerado que resultaría interesante conocer cómo se han ido desarrollando algunos aspectos de estos distintos modelos de devolución. De ahí que en las siguientes páginas nos propongamos analizar sucintamente las competencias de los nuevos Ejecutivos y de las nuevas Asambleas legislativas y, sobre todo y como uno de los aspectos más relevantes de la devolución, cómo se va a articular el complicado entramado de relaciones entre los nuevos territorios descentralizados y Westminster.

(3) Al respecto, BRIGID HADFIELD, *The nature of devolution in Scotland and Northern Ireland: key issues of responsibility and control*, «The Edinburg Law Review», vol. 3, 1999, págs. 10 y ss.

(4) Véase a LAURA McALLISTER, *The Welsh devolution referendum: definitely, maybe?*, «Parliamentary Affairs», núm. 2, 1998, págs. 149 y ss.; COLIN MUNRO, *Studies in Constitutional Law*, Butterworths, Londres, 1999, págs. 46 y ss.; RICHARD RAWLINGS, *The new model Wales*, «Journal of Law and Society», núm. 4, 1998, págs. 465 y ss.

(5) ROBERT HAZELL y DAVID SINCLAIR, *The British Constitution in 1997-1998: Labour's constitutional revolution*, «Parliamentary Affairs», vol. 52, núm. 2, 1999, pág. 167; BRENDAN O'LEARY, *The 1998 British-Irish Agreement: power-sharing plus*, The Constitution Unit, junio de 1998, págs. 1 y ss.

II. UNA BREVE REFLEXIÓN SOBRE EL ALCANCE Y SIGNIFICADO DE LA DEVOLUCIÓN

La primera cuestión que hemos de abordar en este trabajo es la de determinar la naturaleza y alcance exacto de la denominada *devolution* (6). El informe de la *Royal Commission on the Constitution*, también conocido como informe Kilbrandon (7), definió exactamente este término como una delegación de poderes del Gobierno central sin renuncia de la soberanía —«*the delegation of central government powers without the relinquishment of sovereignty*»—. Esta definición sirve, efectivamente, para diferenciar esta figura del federalismo, en la medida en que esta última hace referencia a un auténtico reparto de la soberanía entre el Gobierno central y los Gobiernos descentralizados. Ahora bien, no por ello deja de adolecer de un determinado grado de imprecisión y ambigüedad, en la medida en que existen diferentes tipos de poderes que pueden, además, ser distribuidos de diferentes formas. Así, por ejemplo, puede decirse que había existido ya cierto grado de devolución en el Reino Unido cuando determinados poderes relativos a una concreta función o servicio fueron compartidos, tal como había ocurrido, por ejemplo, con la *Post Office* o con el *Arts Council*. No obstante, con las últimas reformas acometidas en este país, tal como ha resaltado MUNRO (8), cuando se habla de devolución se quiere hacer referencia especialmente a una distribución geográfica de poderes entre los distintos territorios que forman el Reino Unido.

En este sentido, la devolución no es sino una transferencia o delegación de competencias del Gobierno central a los distintos Gobiernos regionales. Implica la creación de un nuevo Parlamento o Asamblea, democráticamente elegida, que va a ejercer las potestades transferidas en un ámbito territorial determinado. Sin embargo, en el ejercicio de estas competencias, la nueva Asamblea o Parlamento va a estar siempre subordinada al Gobierno central, pues sólo de esta manera se asegura la supervivencia de uno de los principios básicos del *constitucionalismo* inglés, esto es, del principio de la soberanía parlamentaria (9).

(6) El término *devolution*, según aparece definido en el *Dictionary of Modern Legal Usage* (2.ª edición, Oxford University Press, 1995, pág. 273), significa meramente el traspaso de poder o autoridad de una persona o entidad a otra, sin hacer referencia alguna a una pretendida recuperación histórica de poderes, tal como en un principio podría pensarse al realizar una traducción literal del término y al tener en cuenta la historia más reciente en la formación del Reino Unido. Es decir, en nuestro sistema jurídico vendría a ser una institución equivalente a la descentralización. Sin embargo, dado que se trata de un término que parece haberse generalizado en la doctrina, me referiré también a este proceso descentralizador del Reino Unido como «devolución» y a las materias que han sido objeto de este proceso como materias descentralizadas o transferidas.

(7) *Royal Commission on the Constitution, 1969-1973*, vol. I, Her Majesty's Stationery Office, London, 1973, Command Paper 5460.

(8) Colin MUNRO, *Studies in Constitutional Law*, Butterworths, London, 1999, pág. 33.

(9) Para un análisis más profundo y detallado del concepto de soberanía del Parlamento nos remitimos, por todos, a Albert Venn DICEY, *An introduction to the Study of the law of the Constitution*, MacMillan and Company Limited, Londres, 10.ª edición de 1959,

Teóricamente, por tanto, la devolución se diferencia del federalismo en que éste supone una división o partición del poder y de las competencias en el seno de un Estado que se realiza a través de la propia Constitución. El Estado federal es soberano en unas materias, de la misma forma que cada uno de los Estados federados es soberano en otras y puede ejercer libremente sus competencias sin estar subordinado a ningún tipo de control (10). Este aspecto, a juicio de la *Commission on the Constitution* (11), es el que distingue fundamentalmente una Constitución federal de una Constitución unitaria; en esta última la soberanía permanece siempre en el Gobierno central.

La devolución, por el contrario, no implica una división de las materias, sino tan sólo una transferencia o delegación de las mismas entre el Gobierno central y los nuevos Gobiernos territoriales que se crean, que no necesita expresamente de la promulgación de una Constitución y que queda subordinada siempre a la supremacía del Gobierno central (12). En este sentido, por ejemplo, para KELLAS, el federalismo se diferencia básicamente de la nueva figura en la medida en que supone un ataque a la soberanía central y a su objetivo integral de cubrir todo el Estado (13).

Acontece, sin embargo, que esta diferenciación teórica entre devolución y federalismo no es tan clara en la práctica, lo que ha llevado a algunos autores a cuestionarse la virtualidad de alguna de estas pretendidas diferencias. BOGDANOR, por ejemplo, ha realizado una interesante reflexión sobre esta materia y ha llegado a distinguir en el concepto de devolución una dimensión política y otra constitucional que acercan considerablemente el nuevo sistema de devolución inglés al federalismo. Así, desde el punto de vista constitucional, la devolución, tal como acabamos de apuntar, es una mera delegación de poder de un ente territorialmente superior

reimpresa en 1967, págs. 39 y ss. Según el autor, el principio de soberanía parlamentaria significa, ni más ni menos, que el Parlamento, bajo la Constitución inglesa, tiene el derecho de hacer y deshacer leyes en cualquier materia y, además, que ninguna persona o institución tiene reconocida por la ley de Inglaterra el derecho a invalidar o desconocer la legislación del Parlamento.

(10) Para Albert Venn DICEY, *An introduction to... op. cit.*, págs. 138 y ss., el federalismo supone una distribución de poderes realizada por la propia Constitución y que debe apoyarse en tres premisas básicas: la supremacía de la Constitución, distribución y delimitación de las funciones y competencias entre las diferentes instituciones y la autoridad de los tribunales para actuar como intérpretes de la Constitución.

(11) *Op. cit.*, pág. 152.

(12) Muestra clara de ello podemos encontrarla, por ejemplo, en el denominado *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*, Command Paper 4444, publicado en octubre de 1999. Este documento contempla los principios que han de regir las relaciones entre las cuatro nuevas administraciones. En su artículo 13 recoge de forma expresa que el Parlamento del Reino Unido conserva su autoridad para legislar sobre cualquier materia, haya sido o no descentralizada, y que corresponde al Parlamento decidir el uso que hace de este poder. Dicho lo anterior, no obstante, establece la intención del Parlamento central de no legislar sobre las materias descentralizadas sin el previo acuerdo con las nuevas Asambleas o Parlamentos, trasladando en todo caso a estos últimos la responsabilidad de conseguir dicho acuerdo.

(13) James KELLAS, *The constitutional options for Scotland*, «Parliamentary Affairs», núm. 43, 1990, pág. 432.

a otro territorialmente inferior. Pero desde el punto de vista político, sin embargo, la devolución tendría mayores implicaciones, en la medida en que supondría una atribución de poderes reales y efectivos a los nuevos entes descentralizados (14).

En todo caso, para averiguar el alcance exacto de este término es preciso analizar las relaciones entre el Gobierno central y los nuevos entes descentralizados. De nuevo aquí nos encontramos con el problema de la falta de uniformidad con la que se ha llevado a cabo la devolución pues, como después apuntaremos, los poderes de la Asamblea galesa son bien distintos de los que posee el Parlamento escocés o de los que disfruta la nueva Asamblea norirlandesa. Sin embargo, si nos centramos en el caso escocés —por ser éste el que disfruta de un mayor grado de descentralización— vemos cómo el artículo 28 de la *Scotland Act 1998* deja claro que el poder que tiene el Parlamento escocés para hacer leyes no afecta al poder del Parlamento del Reino Unido para hacer leyes para Escocia.

A partir de aquí resulta indudable que, desde el punto de vista constitucional, el Parlamento escocés queda claramente subordinado al Parlamento del Reino Unido. Ahora bien, esto, que teóricamente resulta tan claro, podría llegar a ser de muy difícil aplicación práctica si tenemos en cuenta que, después de todo, la premisa básica de la devolución ha sido la existencia de una voluntad política propia en Escocia y que si se ejerciera esta supremacía estaríamos hablando ya de un serio conflicto político entre Escocia y el Gobierno central, que en modo alguno interesaría.

Para explicar esta argumentación, BOGDANOR pone como ejemplo la experiencia norirlandesa (15), toda vez que el artículo 75 de la Ley del Gobierno de Irlanda de 1920 contemplaba una declaración de supremacía semejante a la utilizada en la Ley escocesa de 1998. En concreto, señalaba que «a pesar del establecimiento del Parlamento en Irlanda del Norte o de cualquier otra institución establecida en esta Ley, la suprema autoridad del Parlamento del Reino Unido permanece inalterada y no puede ser disminuida, por encima de las personas, materias y cosas en el Norte de Irlanda o en cualquier otra parte del territorio». Pues bien, si, a pesar de esta clara proclamación, Westminster fue incapaz de ejercer esta supremacía incluso en los momentos más duros y críticos —y pensemos, por ejemplo, en la abolición de la representación proporcional del gobierno local en la provincia—, mucho más difícil sería, a juicio siempre de este autor, que la ejerciera en sus relaciones con Escocia. Dado el fuerte y arraigado sentimiento nacionalista de Escocia y, sobre todo, dada la existencia de un nuevo Parlamento democráticamente elegido, al Gobierno central no le interesaría entrar en claro conflicto con el Parlamento escocés y, de esta forma, dar aliento a las voces independentistas que proclaman el derecho a la autodeterminación en Escocia.

Por todo ello, concluye el autor que la actual reforma, más que transfe-

(14) Vernon BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pág. 287.

(15) *Op. ult. cit.*, págs. 289 y ss.

rir poderes, lo que hace es dividir el poder de legislar para Escocia entre Westminster y Edimburgo, creando una relación de *quasi-federalismo* entre los dos Parlamentos. Desde esta perspectiva, por tanto, las relaciones entre ambos entes territoriales serían muy cercanas al federalismo en situación de plena normalidad, y sólo unitarias en situaciones excepcionales y de grave crisis (16).

Aunque compartimos estas ideas, no obstante, sería conveniente tener en cuenta que, a nuestro juicio, no sólo se requerirían situaciones plenamente excepcionales y de grave crisis para que el Parlamento de Westminster se sintiera habilitado para ejercer de nuevo su supremacía y recuperar los poderes descentralizados. Buena prueba de ello podemos encontrarla en la *Northern Ireland Act 2000*, de 10 de febrero, que suspendió temporalmente la nueva Asamblea y el nuevo Ejecutivo norirlandeses y volvió a restablecer un gobierno desde Londres para este territorio. En este caso, la excusa fue la negativa del IRA a inutilizar sus arsenales; aspecto éste que fue considerado como un incumplimiento grave del denominado Acuerdo de Viernes Santo de 10 de abril de 1998 (*Good Friday Agreement*).

Con todo ello quiero significar que, a pesar del importantísimo cambio que ha supuesto la devolución de poderes para este Estado de configuración altamente centralizada, el nuevo modelo operado todavía dista mucho de los sistemas europeos de estructura compleja más avanzados, tal como el sistema federal alemán, el sistema de Comunidades y Regiones belga o el sistema autonómico español. Ya no sólo porque no existe ninguna garantía constitucional del respeto a este trasvase de poderes ni ningún Tribunal Constitucional que se encargue de garantizar las competencias de los nuevos entes territoriales, sino más bien y sobre todo porque Westminster no ha renunciado a la unidad, que, en este caso, vendría garantizada por el mantenimiento en las distintas leyes de devolución del principio de la supremacía del Parlamento central.

III. LAS NUEVAS FÓRMULAS PARA EL REPARTO COMPETENCIAL

Si nos remontamos a la historia más inmediata, así como a las más recientes experiencias descentralizadoras llevadas a cabo en el Reino Unido, nos damos cuenta de que son varias las fórmulas que posee el legislador para definir las relaciones entre Westminster y las nuevas Asambleas y Parlamentos (17). El legislador, efectivamente, puede conceder a los nue-

(16) Vernon BOGDANOR, «Devolution: the constitutional aspects», en la obra colectiva titulada *Constitutional Reform in the United Kingdom: practice and principles*, dirigida por Jack BEATSON, Hart Publishing, Oxford, 1998, págs. 12 y 13, así como en su *op. ult. cit.*, págs. 291 a 293.

A la misma conclusión llegan también Robert HAZELL y David SINCLAIR, en *British Constitution in 1997-1998: labour's constitutional revolution*, «Parliamentary Affairs», núm. 2, 1999, pág. 163.

(17) Seguimos en este punto el esquema diseñado en la *Royal Commission on the Constitution*, *op. cit.*, págs. 225 y 226; a Timothy H. JONES, *Scottish devolution and demar-*

vos entes potestades meramente ejecutivas, en cuyo caso se hablará de *executive devolution*, o puede, por el contrario, atribuirles competencias legislativas, en cuyo caso estaremos ante la denominada *legislative devolution*. Asimismo, este último tipo de devolución puede realizarlo mediante el empleo de diferentes fórmulas, lo cual puede introducir matices de cierta consideración a la hora de determinar el ámbito de autonomía de los nuevos entes.

1. *El caso escocés y norirlandés: dos ejemplos diferentes de la denominada legislative devolution*

El legislador de 1998 ha permitido al Parlamento escocés y a la Asamblea de Irlanda del Norte la posibilidad de dictar normas con rango de ley sobre las materias que han sido descentralizadas (*legislative devolution*). Ahora bien, la fórmula elegida para realizar este tipo de devolución en ambos casos ha sido distinta. Veámoslo.

En el caso escocés, la *Scotland Act 1998*, de 19 de noviembre, 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 pasan a ser de la competencia del nuevo Parlamento. Este modelo, que fue también el utilizado en la *Government of Ireland Act* de 1920, supone la plena libertad del Parlamento escocés para dictar leyes a excepción, naturalmente, de las materias expresamente reservadas al Parlamento del Reino Unido.

Los poderes reservados a Westminster aparecen limitados en el Anexo (*Schedule*) número 5 de la *Scotland Act 1998*, que se articula en tres partes diferenciadas. La parte I del Anexo establece concretamente una reserva general de materias, entre las que se incluye la Constitución (18), 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, etc.

La parte II del Anexo establece reservas específicas y dispone, como cláusula general, que todas las materias incluidas en esta parte están reser-

tion disputes, «Public Law», 1997, pág. 284, y a Paul GRAIG, *Administrative Law*, Sweet and Maxwell, Londres, 1999, pág. 201.

(18) A juicio de Anthony BRADLEY, «Constitutional reform, the sovereignty of parliament and devolution», en la obra colectiva, dirigida por Jack BEATSON, *Constitutional reform in the United Kingdom: practice and principles*, Hart Publishing, Oxford, 1998, pág. 36, debido a la ausencia de una Constitución escrita en el Reino Unido, esta referencia a la Constitución puede referirse a toda la estructura y sistema de gobierno del Reino Unido, incluida Escocia. Por consiguiente, si esta referencia se interpreta en un sentido amplio, el Parlamento escocés podría encontrarse con otros muchos límites, aunque esta vez, al no estar expresamente recogidos, serían indeterminados e inciertos.

vadas a Westminster. En concreto, en las dieciocho 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 cajón de sastre y donde se recogen materias heterogéneas, tales como la remuneración de los jueces, el principio de igualdad de oportunidades recogido en diversas normas, el control de las armas, inspección, fijación del calendario y viajes al espacio. No obstante, tal como ya ha resaltado la doctrina (19), no será nada fácil la tarea de determinar la efectiva competencia del nuevo Parlamento, toda vez que en ocasiones se reserva una materia con carácter general sin hacer ninguna referencia a leyes concretas, mientras que en otras se reservan únicamente partes concretas de una ley. Pero para complicar todavía más este rompecabezas, estas fórmulas van acompañadas de excepciones, con lo cual se permite al Parlamento legislar también dentro de las materias reservadas, pero a su vez se establecen excepciones a las 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 ilustrativos, tal como ocurre en materia de seguridad social.

Este reparto competencial se cierra en la tercera parte del Anexo, en la que se establecen 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.

Pues bien, a pesar de la amplitud del listado de materias reservadas, todavía queda en manos del Parlamento escocés un importantísimo ámbito de actuación en el que pueden incluirse las competencias relativas a la salud, educación, gobierno local, trabajo social y doméstico, sistema legal, desarrollo económico y transporte, Derecho civil y penal, policía y prisiones, protección ambiental, agricultura, silvicultura y pesca, deportes y artes. Por otra parte, es en el ámbito financiero donde encontramos una de las principales novedades introducidas en el actual modelo de devolución (20). Efec-

(19) Paul GRAIG, *Administrative Law*, Swet and Maxwell, Londres, 1999, pág. 204; en el mismo sentido puede consultarse también a Neil MACCORMICK, «Sovereignty or subsidiarity? Some comments on Scottish Devolution», en la obra colectiva dirigida por Adam TOMKINS y titulada *Devolution and the British Constitution*, Key Haven Publications, 1998, pág. 14.

(20) En el modelo de devolución de los años setenta fueron rechazadas tanto la idea de una potestad recaudatoria compartida como la posibilidad de que Escocia administrara los ingresos fiscales procedentes de su territorio. No tenía, por tanto, la Asamblea competencias de este tipo en materia fiscal. Luis ORTEGA ALVAREZ, «El proyecto de devolución de poderes a Gales y Escocia», en la obra colectiva, dirigida por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, titulada *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, págs. 303 y 304.

tivamente, a diferencia de lo que ocurría con el modelo diseñado en 1978, la parte IV de esta Ley (arts. 73 a 80) atribuye al nuevo Parlamento la responsabilidad de la financiación de las autoridades locales. Le otorga, además, la potestad de suprimir el *council tax* o sustituirlo por otra forma de impuesto local y, por último, le atribuye la potestad de variar, si lo desea y hasta en un 3 por 100, las tasas del *income tax* para Escocia.

En el caso de Irlanda del Norte el legislador ha empleado el denominado sistema de *transferring statute*. En este modelo, a diferencia del anterior, aparecen explícitamente detalladas todas y cada una de las materias en las que la nueva Asamblea puede asumir competencias, quedando el resto de materias no especificadas centralizadas en Westminster (21). Así, según el artículo 5.1 de la *Northern Ireland Act 1998*, la Asamblea tendrá plenos poderes legislativos sobre todas aquellas materias que le hayan sido transferidas y podrá dictar leyes que serán conocidas como *Acts*.

La Ley establece tres tipos distintos de materias en su artículo 4 según la competencia que tenga la Asamblea sobre las mismas. Así, podemos encontrarnos ante una materia exceptuada (22) (*excepted matter*), ante una materia reservada (23) (*reserved matter*) o ante una materia transferida (*transferred matter*). Respecto a esta última categoría no se plantea ningún problema, toda vez que comprenderá todas aquellas materias que sean expresamente descentralizadas desde Westminster. Sin embargo, el legislador no aclara las diferencias que existen entre las dos primeras categorías ya que, al menos en principio, ambas son competencia del Parlamento central. Posiblemente, la única diferencia venga dada porque las materias reservadas pueden ser objeto de transferencia y, en consecuencia, puede alterarse su naturaleza, a diferencia de lo que ocurriría con las exceptuadas, que en todo caso corresponderían a Westminster (24).

En una primera fase de desarrollo del Acuerdo de Viernes Santo y de la

(21) Este sistema fue también el diseñado en la *Scotland Act* de 1978.

(22) Dentro de este listado se incluyen, entre otras, las competencias relativas a la Corona, al Parlamento del Reino Unido, a las relaciones internacionales (incluidas las relaciones con la Unión Europea), a la defensa del territorio, al control de las armas químicas y nucleares, a la concesión de títulos nobiliarios, traición, nacionalidad, inmigración, tasas (aunque con varias excepciones), elecciones, registro de partidos políticos, seguridad nacional, energía nuclear, la pesca fuera de la zona de Irlanda del Norte, etc.

(23) Según el Anexo número 3, se incluyen aquí las competencias relativas al otorgamiento de funciones a cada Ministro de la Corona en relación con Irlanda del Norte, navegación, aviación civil, domicilio, correos, Derecho penal, privilegios e inmunidades de los miembros de la Asamblea, el mantenimiento del orden público, el establecimiento, organización y control del *Royal Ulster Constabulary* u otras fuerzas de policía, armas de fuego y explosivos, defensa civil, propiedad intelectual, telecomunicaciones, lotería nacional y, en general y tal como destacan John MORISON y Gordon ANTHONY, *An agreed peace?: the institutions of democratic governance in the Belfast Agreement 1998 and the Northern Ireland Act 1998*, en «European Review of Public Law», núm. 3, 1999, pág. 1320, todas aquellas funciones que, aun siendo menos fundamentales para el mantenimiento de la soberanía del Reino Unido, tienen una considerable importancia social y política.

(24) Así al menos lo hemos deducido nosotros tras la lectura del párrafo segundo del artículo 4 de esta Ley, en la medida en que contempla la posibilidad de que el Ministro para Irlanda del Norte pueda proponer ante el Parlamento central la conveniencia de que se transfiera una determinada materia reservada.

Northern Ireland Act, la Asamblea y el Ejecutivo norirlandeses tendrán plenas competencias legislativas y ejecutivas en todas las materias que hasta ahora eran responsabilidad de cada uno de los seis departamentos gubernativos para Irlanda del Norte, lo que supondrá asumir competencias en materia de desarrollo económico, educación, salud y servicios sociales, agricultura, medio ambiente, etc. Pero todas estas competencias son susceptibles de posteriores y sucesivas ampliaciones si Westminster así lo considera oportuno.

A diferencia del Parlamento escocés, no va a tener la potestad de variar las tasas de los impuestos y, en este sentido, va a quedar equiparada con Gales. La adopción de esta medida fue muy controvertida. En el caso de Gales parecía natural que se le negara esta potestad en la medida en que a la Asamblea no se le otorgó la potestad de dictar leyes. Ahora bien, este mismo argumento no resultaba trasladable a la Asamblea norirlandesa desde el momento en que ésta sí iba a poseer plenas potestades legislativas. Una vez más, la adopción de esta decisión fue en gran parte debida a la presión de los unionistas, ya que la posibilidad de variar los impuestos fue considerada desde las posturas más extremistas como una medida innecesaria que rompía demasiado con la uniformidad en el Reino Unido (25).

Es preciso señalar, no obstante, que la *Northern Ireland Act* contempla también la posibilidad de que la Asamblea pueda ejercitar determinadas competencias que están en principio reservadas al Parlamento central y que no han sido previamente objeto de transferencia. En este caso, sin embargo, necesitará el consentimiento del Ministro para Irlanda del Norte y su actuación estará sometida posteriormente al control parlamentario (art. 8 en relación con los arts. 14.4 y 15). Se trata de un mecanismo que, aunque no está previsto en los otros dos modelos de devolución, fue originalmente introducido en la *Northern Ireland Constitution Act* de 1973 como un intento de solucionar los problemas competenciales que en determinadas ocasiones había motivado el reparto de competencias establecido en la Ley de 1920. La recuperación de este mecanismo obedece, pues, a la necesidad de introducir cierta flexibilidad en el reparto de materias; de ahí que su principal virtualidad consista precisamente en permitir que la Asamblea pueda aumentar su ámbito competencial.

2. *La executive devolution en Gales: especial referencia a la subordinate legislation*

En Gales se ha adoptado un modelo de devolución de poderes meramente ejecutivos o *executive devolution*, tal como fue denominada en el informe de la *Royal Commission on the Constitution* (26) en el año 1973.

(25) Elizabeth MEEHAN, *The Belfast Agreement. Its distinctiveness and points of Cross-fertilization in the UK's devolution programme*, «Parliamentary Affairs», núm. 1, 1999, pág. 26.

(26) *The Royal Commission on the Constitution, op. cit.*, capítulo 18, págs. 252 y ss.

Este esquema se caracteriza básicamente porque el Parlamento y el Gobierno centrales siguen siendo los encargados de trazar la política general y, por consiguiente, son los responsables de las medidas que se adopten en todas las materias. Ello, no obstante, no impide que puedan transferir a la Asamblea galesa la facultad de plasmar en determinadas materias su propia política y administrarla de acuerdo con los intereses o peculiaridades de dicho territorio (27). La principal finalidad de este modelo sería, en última instancia, la de permitir el mayor grado posible de participación regional en el logro de los objetivos de política general marcados por el Gobierno del Reino Unido y, asimismo, la de acercar los niveles de decisión a los ciudadanos que se van a ver afectados.

El modelo empleado por el legislador para la atribución de poderes 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, salvo que se tratara de materias reservadas a Westminster, claro está, 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* (28), es decir, para dictar normas que desarrollen en detalle las previsiones previamente marcadas por el Parlamento a través de una ley y que serán conocidas como *Assembly Orders*. Sin embargo, en este caso no se van a aplicar a la Asamblea exactamente los mismos procedimientos establecidos para la elaboración de la *subordinate legislation* a nivel central (arts. 44 y 45), toda vez que la Ley se remite a los reglamentos que regulen el funcionamiento interno

(27) Tal como ha apuntado Sir David WILLIAMS, «Devolution: the Welsh perspective», en la obra colectiva, dirigida por Jack BEATSON, titulada *Constitutional reform in the United Kingdom: practice and principles*, Hart Publishing, Oxford, 1998, pág. 46, aunque con este nuevo modelo Gales puede dictar *subordinate legislation*, esto no significa poder y por ello no constituye una amenaza directa a la soberanía parlamentaria.

(28) El término *Subordinate* o *Delegate legislation* es bastante amplio y, sobre todo, de difícil encaje en el sistema jurídico español. Este término comprende 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 del Parlamento (*the «parent» Act*) y su explicación viene dada por las propias exigencias de los Estados modernos y, más concretamente, por la imposibilidad del Parlamento de regular y prever con detalle todas y cada una de las situaciones en las que pueda ser aplicable una ley (David YARDLEY, *Introduction to Constitutional and Administrative Law*, Butterworths, Londres, 1995, págs. 141 y ss.; John ALDER, *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan, Londres, 1999, pág. 108; J. BEATSON y M. H. MATTHEWS, *Administrative Law. Cases and materials*, Clarendon Press, Oxford, 1997, págs. 671 y ss.).

Es habitual que la ley establezca los principios y bases generales y que después permita al ministro con competencias en esa materia su desarrollo detallado a través de la *subordinate legislation*, aunque en ocasiones le permite incluso modificar otras leyes (en este caso estaríamos ante la denominada *Henry VIII clause*). Pues bien, aunque esta institución sería a *grosso modo* equiparable a nuestra potestad reglamentaria, sin embargo, dada la extensión de sus titulares y debido a otros no menos importantes matices, hemos preferido utilizar directamente el término inglés y obviar, por tanto, su traducción.

de la Asamblea, que serán los encargados de fijar el procedimiento para su emanación (*standing orders*).

Las competencias de la Asamblea vienen establecidas en la parte II de la Ley. En concreto, el artículo 21 establece como regla general que la Asamblea tendrá las funciones que le sean transferidas expresamente por la *Government of Wales Act* o por cualquier otra ley, aunque económicamente seguirá dependiendo del presupuesto inglés. En principio, la Asamblea adoptará todas las competencias y asumirá todas las responsabilidades que hasta ahora correspondían al Ministro para Gales (29). Por su parte, el artículo 22 prevé la posibilidad de que puedan ser transferidas funciones ministeriales a la Asamblea por los Ministros y a través de las denominadas *Orders in Council*. En concreto, son tres las posibilidades de actuación que se contemplan. En primer lugar, puede ser transferida a la Asamblea cualquier función ministerial ejercitable por un Ministro de la Corona en relación con Gales, de tal manera que el ejercicio de dicha competencia y su responsabilidad la asuma en exclusiva la Asamblea. Pero al mismo tiempo se contempla una segunda posibilidad, toda vez que puede realizarse la transferencia de tal manera que la competencia haya de ser ejercitada de forma concurrente por la Asamblea y el Ministro de la Corona. Y, por último, la Orden del Consejo de Ministros puede disponer que dicha competencia relativa a Gales sólo pueda ser ejercitada por el Ministro competente de la Corona con el consentimiento de la Asamblea o, aunque no se obtenga dicho consentimiento, tras haber sido previamente consultada al respecto.

En cualquier caso, la propia Ley establece un listado de materias en el Anexo número 2 que van a ser transferidas a la Asamblea a través de los correspondientes *Orders in Council*. En este sentido es preciso recordar que el artículo 57 de la Ley establece la obligación de la Asamblea de instituir los denominados por la Ley *Subject Committees*, que tendrán responsabilidad en cada uno de los campos o materias sobre los que la Asamblea tiene competencias. Ello significa que habrá tantos comités como materias en las que la nueva Asamblea va a tener competencias: agricultura, pesca y alimentación, patrimonio histórico, cultura, desarrollo económico, educación, medio ambiente, salud, carreteras, urbanismo, industria, gobierno local, servicios sociales, deporte y turismo, planeamiento urbanístico, transportes, agua y, por último, la lengua gaélica. Por último, este listado viene completado en el Anexo número 3, que detalla otro elenco de materias que pueden o no pueden ser transferidas a la Asamblea.

(29) Se siguen de esta forma las recomendaciones dadas por The Constitution Unit, *An Assembly for Wales. Senedd i Gymru*, Faculty of Laws, University College London, 1996, pág. 64, parágrafo 191.

3. *Algunos apuntes sobre los nuevos repartos competenciales*

El empleo de estas fórmulas para el reparto de las competencias entre Westminster y los nuevos entes puede plantear importantes problemas en el momento de su puesta en funcionamiento, debido básicamente a que en ocasiones no resulta nada clara la fina línea teórica marcada por el legislador para realizar dicho deslinde. Ello ocurrirá sobre todo en aquellos supuestos en los que la reserva a Westminster no agota por completo la materia y realiza remisiones parciales al articulado de otras leyes, tal como, por ejemplo, ocurre en el caso escocés en materia de seguridad social, transporte aéreo, comercio e industria o política energética. Pues bien, la técnica jurídica empleada en estos casos recuerda considerablemente a la fórmula española de legislación básica y legislación de desarrollo que emplean los artículos 148 y 149 de nuestra Constitución. Sin embargo, si tenemos en cuenta que, a pesar del cuidadoso deslinde que realizó nuestro constituyente, la aplicación práctica de esta fórmula ha dado lugar a numerosísimos pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional, todo parece apuntar a la aparición de numerosos conflictos competenciales, con el agravante en este caso de que no existe ningún órgano que ejerza las veces de nuestro Tribunal Constitucional. En todo caso, habrá que esperar a que se dicten las primeras leyes para ver la respuesta que dan los tribunales ante los eventuales conflictos que puedan plantearse.

Tampoco se establece expresamente ninguna previsión respecto a lo que ocurriría en aquellos supuestos en los que fuera necesario armonizar las distintas normas territoriales o establecer una legislación común para todo el territorio del Reino Unido en las materias descentralizadas. En este caso, bien podría haberse seguido el modelo de las directivas utilizado en el Derecho comunitario o haber adoptado un modelo semejante al establecido por la Constitución española, en el que, además de la distinción entre la denominada legislación básica y legislación de desarrollo, se prevé en último extremo la posibilidad de recurrir a las denominadas leyes de armonización del artículo 150.3.

Muy posiblemente, el legislador no haya considerado necesario establecer medidas de este tipo porque estos mismos resultados los puede conseguir mediante otras vías. Basta a este respecto recordar que el Parlamento central sigue conservando la posibilidad de dictar en cualquier momento normas para los nuevos territorios, incluso sobre las materias transferidas, por lo que, al menos teóricamente, podría en cualquier momento ejercitarlas para lograr la uniformidad deseada. En nuestra opinión, no obstante, la ausencia de este tipo de fórmulas o cláusulas de perfección del sistema competencial, en la medida en que acaba saldando el desequilibrio a favor del Parlamento central, podría llegar a debilitar considerablemente el grado de autonomía de los nuevos territorios, por no decir que podría llegar incluso a desconocerla.

Por otro lado, resulta también curioso analizar la técnica empleada por la *Scotland Act* y la *Northern Ireland Act* para hacer el reparto de compe-

tencias. Nos encontramos con un sistema que requerirá complicados esfuerzos interpretativos, sobre todo en el caso norirlandés. Efectivamente, en Irlanda del Norte, no sólo se establece un listado de materias reservadas a Westminster, como contempla la *Scotland Act* y que, tal como acabamos de apuntar, ya resulta bastante complicado delimitar, sino que se crea además una nueva categoría de materias o competencias que no podrán ser ejercidas por la nueva Asamblea y a las que otorga un nuevo nombre: materias exceptuadas. Sin embargo, y para complicar todavía más este esquema, dentro del listado de materias exceptuadas que contempla el Anexo número 2 de la Ley se establecen, a su vez, determinadas excepciones y excepciones de las excepciones, con lo que de nuevo aquí resultará muy difícil establecer una línea clara de delimitación entre las competencias de Westminster y las competencias de la nueva Asamblea.

En Gales, sin embargo, estos problemas competenciales parecen adquirir un cariz distinto. Ello se debe principalmente a que, más que una forma de quasi-federalismo como la que se establece para Escocia e Irlanda del Norte, la *Government of Wales Act 1998* no delega a 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 (30).

Ahora bien, este esquema devolutivo también plantea la dificultad de determinar concretamente las facultades de actuación que tendrá la nueva Asamblea, pues se parte de la premisa básica de que le corresponde al Gobierno central determinar la política general y diseñar el marco dentro del cual deberá ejercitarse la política regional. Ello podría ocasionar determinados problemas que hasta ahora eran desconocidos en el sistema político británico, toda vez que las potestades de la Asamblea van a depender directamente de la forma en que Westminster decida legislar. Además, y como ya ha sido resaltado en algunos informes (31), con este nuevo modelo de devolución los puntos básicos para la legislación de Gales serán preparados en Westminster, pero una vez diseñados los políticos no serán ya responsables del desarrollo que de los mismos se haga en la nueva región, rompiéndose de esta forma el vínculo crucial que debería existir siempre entre legislación y administración.

Esta forma de legislar podría llegar a afectar también indirectamente a la forma de actuación de los ministros británicos. Así, por ejemplo, si el Parlamento central dicta una ley un tanto abstracta y vaga para potenciar los poderes de la Asamblea y favorecer que ésta pueda maniobrar dentro

(30) Nos remitimos por todos a Vernon BOGDANOR, *Devolution in...*, *op. cit.*, pág. 255.

En la práctica, no obstante, si tenemos en cuenta las amplias posibilidades de delegación que contempla esta norma, así como las denominadas cláusulas *Henry VIII* que permiten a la Asamblea enmendar o revocar las normas emanadas del Parlamento británico, no es difícil llegar a la conclusión de que la teórica línea divisoria entre ambos tipos de devolución aparece cada vez más difuminada. Richard RAWLINGS, *The new model Wales*, «*Journal of Law and Society*», vol. 25, núm. 4, diciembre de 1998, pág. 465.

(31) Robert HAZELL, *Commentary on the Welsh White Paper*, The Constitution Unit, Faculty of Laws, University College London, septiembre de 1997, pág. 2.

de unos márgenes más amplios, nos encontraremos con que, al ser el mismo texto normativo válido para Gales y para Inglaterra, se estaría también dejando un amplísimo margen de discrecionalidad para los ministros encargados de cada uno de los Departamentos ministeriales. Si, por el contrario, y para evitar este aumento de discrecionalidad ejecutiva, Westminster legisla de una forma exhaustiva y detallada, los poderes de la nueva Asamblea quedarían considerablemente reducidos, por no decir que prácticamente desaparecerían. Tal vez, la única solución a este nuevo problema pase, tal como apunta BOGDANOR (32), por el establecimiento de políticas separadas en distintas normas, según se trate de Gales o Inglaterra.

IV. LAS RELACIONES ENTRE WESTMINSTER Y LAS NUEVAS ENTIDADES SUBESTATALES

1. *El principio de la supremacía del Parlamento central*

El proceso de descentralización que se ha llevado a cabo en el Reino Unido parte de la premisa básica de que la devolución de poderes a Gales, Escocia e Irlanda del Norte no afecta en modo alguno a la unidad del Estado y a la supremacía del Parlamento central. Y ésta es la idea básica que se recoge con mayor o menor grado de especificidad y bajo distintas fórmulas en las tres leyes de devolución.

Una de las muestras más significativas de esta superioridad se encuentra en el artículo 28 de la *Scotland Act 1998*. En concreto, su apartado primero proclama la potestad del Parlamento escocés para dictar leyes (*The Parliament may make laws*), sin establecer, en principio, ningún tipo de límites o referencia expresa a las materias que pueden ser objeto de legislación. Ahora bien, inmediatamente después, en su apartado séptimo, establece que esta disposición no afecta al poder del Parlamento del Reino Unido para hacer leyes para Escocia (*This section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland*). Pues bien, a partir de ahí y tal como hemos adelantado en los primeros epígrafes de este trabajo, son muchas las dudas que pueden plantearse acerca del alcance e interpretación de estos dos preceptos, toda vez que de su adecuada interpretación dependerá el grado efectivo de descentralización que se alcance.

Efectivamente, dado que en este apartado no se establece ninguna referencia a los motivos o circunstancias en los que esta potestad puede ser ejercitada, la supremacía de Westminster podría ser interpretada en el sentido de que en cualquier momento el Parlamento central podría dictar leyes para Escocia y en materias típicamente internas que afectasen únicamente a los escoceses. En este caso, el grado de descentralización que se habría pretendido lograr con la actual reforma quedaría considerablemen-

(32) *Op. ult. cit.*, pág. 260.

te empobrecido, por no decir prácticamente vacío de contenido. O, por el contrario, podría hacerse una interpretación muy estricta al respecto y entender que, en la medida en que la voluntad del legislador ha sido la de conceder libertad a los escoceses para legislar sobre sus propios asuntos, esta facultad del Parlamento central sólo podría ser ejercitada en situaciones sumamente extraordinarias y excepcionales. Tras la devolución, y a juicio de BOGDANOR (33), esta supremacía de Westminster se traduciría meramente en un derecho a supervisar toda la actuación del Parlamento, junto con el derecho, claro está, a abolir el Parlamento escocés si se diera una circunstancia muy extraordinaria y excepcional, tal como en el año 1972 hizo con Stormont en Irlanda del Norte.

Pero más significativa resulta todavía la Ley norirlandesa en este aspecto. El párrafo sexto del artículo 5 de la *Northern Ireland Act*, efectivamente, establece que la potestad para dictar leyes que tiene la nueva Asamblea no afecta al poder del Parlamento del Reino Unido de dictar leyes para Irlanda del Norte (34). Ahora bien, este artículo establece al mismo tiempo una importante excepción que, a nuestro juicio, puede servir para introducir algunos matices importantes a este recién inaugurado sistema relacional.

Efectivamente, a pesar de que en su párrafo primero se fija el principio de la supremacía de Westminster, contempla la posibilidad de que una ley de la Asamblea pueda modificar cualquier disposición realizada por una ley o al amparo de una ley del Parlamento central en la medida en que sea parte del Derecho de Irlanda del Norte (35). A tenor de este precepto, pues, no sería disparatado pensar que en este caso estaría emergiendo un nuevo sistema de relaciones bastante cercano al típico de los sistemas federales, en la medida en que esta previsión sólo tendría sentido partiendo de la base de la existencia de un previo y claro sistema de reparto de competencias entre ambos Parlamentos. De esta manera, allí donde Westminster se excediera, la Asamblea podría ejercitar esta potestad para modificar incluso una ley emanada del Parlamento del Reino Unido. En otro caso, poco sentido tendría el establecimiento de esta previsión.

Esta posibilidad, no obstante, es muy similar a la establecida en el artículo 4.4 de la *Northern Ireland Constitution Act* de 1973, aunque ésta contemplaba no sólo la posibilidad de modificar, sino también la de anular la norma (36). Por otra parte, y tal como acabamos de apuntar, la efectividad

(33) Vernon BOGDANOR, «Devolution: the constitutional...», *op. cit.*, págs. 12 y 13.

(34) El párrafo 33 del Acuerdo de Belfast reconocía esta misma superioridad —aunque formulada en otros términos— al expresar que el Parlamento de Westminster, cuyo poder para legislar para Irlanda del Norte permanece inalterado, podrá legislar sobre las materias no descentralizadas, dictar las leyes que sean necesarias para el cumplimiento de las obligaciones internacionales y supervisar la actuación del Ministro para Irlanda del Norte.

(35) Según dicho apartado, y transcribo literalmente, «*this section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Northern Ireland, but an Act of the Assembly may modify any provision made by or under an Act of Parliament in so far as it is part of the law of Northern Ireland*».

(36) Para un estudio detallado de las relaciones entre ambos Parlamentos en un con-

de esta previsión está directamente condicionada al previo establecimiento de un claro reparto competencial entre ambos Parlamentos. Y aquí, precisamente, es donde puede surgir el primer obstáculo para su aplicación, toda vez que con el sistema elegido para la atribución de competencias no resultará nada fácil ver cuándo estamos ante una competencia de Westminster o cuándo esa materia forma parte de la ley o del Derecho de Irlanda del Norte.

Por otro lado, esta interpretación podría también constituir un argumento teórico más para poner en tela de juicio la pretendida supremacía de Westminster que se proclama en la primera parte del punto sexto del artículo 5 y que constituye, tal como hemos apuntado, una de las premisas de la devolución de poderes en el Reino Unido. Efectivamente, pensemos, por ejemplo, en que mediante una ley se transfiera una determinada competencia a la Asamblea de Irlanda del Norte. En este caso estaría claro que esa competencia pasaría a ser ejercida por la Asamblea y, en lógica consecuencia, pasaría automáticamente a formar parte del Derecho norirlandés. Pues bien, a resultas del precepto que estamos comentando, acontecería, por ejemplo, que Westminster no podría volver a recuperar esa materia ni a legislar sobre la misma para el territorio norirlandés porque, si así lo hiciera, la nueva Asamblea podría modificarla (37).

Por todo ello, si ya en el caso escocés gran parte de la doctrina había calificado las nuevas relaciones entre el Parlamento del Reino Unido y el de Escocia como unas relaciones de *quasi-federalismo*, con mayor motivo incluso podrían recibir la misma calificación las relaciones entre la Asamblea norirlandesa y Westminster, toda vez que la superioridad de Westminster en este caso, y según se deduce de este artículo, quedaría bastante más difuminada. Ahora bien, queremos recalcar que toda esta argumentación sirve únicamente en el plano teórico, ya que en la práctica Westminster ya ha dado muestras más que sobradas de su superioridad, como demostró con la suspensión de la devolución que realizó la *Northern Ireland Act 2000*, de 10 de febrero.

texto histórico nos remitimos a Brigid HADFIELD, «Devolution: some key issues and a Northern Ireland searchlight», en la obra colectiva, dirigida por Jack BEATSON, titulada *Constitutional Reform in the United Kingdom: practice and principles*, Hart Publishing, Oxford, 1998, págs. 54 y ss., y a Kenneth BLOOMFIELD, *Devolution: lessons from Northern Ireland?*, «The Political Quarterly», 1996, págs. 135 y ss.

(37) Bajo el sistema de *Home Rule* que disfrutó Irlanda del Norte se permitía ya la posibilidad de que el Parlamento norirlandés pudiera modificar las leyes dictadas por Westminster cuando se tratara de una materia que, aunque estuviera originariamente reservada al Parlamento central, hubiera sido transferida. En este caso, se fijaba el denominado *pre-appointed day clause*, que permitía al nuevo Parlamento modificar las normas de Westminster emanadas sobre esa materia antes de esa fecha y bajo determinadas condiciones. Ahora, sin embargo, no se ha seguido exactamente el mismo esquema al restablecerse esta posibilidad, por lo que se podría interpretar que ahora el legislador ha querido que los márgenes de actuación de la nueva Asamblea sean incluso mayores.

2. *Los sistemas de control de la actuación legislativa de los nuevos entes territoriales*

Como una derivación lógica del principio de supremacía de Westminster, el legislador ha previsto determinados mecanismos destinados a controlar que los nuevos Parlamentos y Asambleas no se excedan en sus competencias (38). El principal mecanismo de control, naturalmente, corresponde a los tribunales, aunque han sido también previstos otros medios que son incluso previos a la promulgación de la ley.

El primero de ellos consiste, efectivamente, en la atribución a los Ministros y al Presidente del Parlamento o de la Asamblea (*Presiding Officer*) de la función de asegurarse personalmente de que toda propuesta legislativa que se presenta queda dentro de sus respectivos ámbitos competenciales (39). La segunda cautela consiste en el establecimiento de un período de espera de cuatro semanas desde que se aprueba la ley en el Parlamento hasta que se somete a la sanción de la Reina. Durante dicho período la ley queda paralizada y puede ser objeto de impugnación (40). Efectivamente, puede ocurrir que el *Advocate General* para Escocia, el *Lord Advocate* o el *Attorney General* para Escocia o para Irlanda del Norte decidan someter el proyecto al *Judicial Committee of the Privy Council* por entender que todo el proyecto o alguna de sus disposiciones quedan fuera del ámbito competencial del Parlamento. Asimismo, también durante este período existe la posibilidad de que el Gobierno del Reino Unido pueda interferir directamente en la actuación legislativa de estos nuevos entes a través de la figura del Ministro para Escocia (41) y el Ministro para Irlanda del Norte. En concreto, estos

(38) Vamos a omitir en este análisis el estudio del caso galés, en la medida en que las relaciones de la Asamblea con Westminster no parecen presentar, al menos en principio, tantos problemas como en los otros dos territorios. Ello es debido básicamente a que no dispone de potestades legislativas y, sobre todo, a la potenciación que se ha realizado de la figura del Ministro para Gales, que está llamado a desempeñar un papel fundamental en materia de relaciones entre ambos Gobiernos.

(39) Párrafo segundo del artículo 31 de la *Scotland Act* y artículo 9 de la *Northern Ireland Act*.

(40) Artículos 32 y 33 de la *Scotland Act* y 10 de la *Northern Ireland Act*. Ahora bien, es preciso señalar que, una vez transcurrido este período de cuatro semanas, el Presidente del Parlamento escocés puede someter el proyecto de ley a la Reina para su sanción. Sin embargo, en Irlanda del Norte no se han previsto relaciones directas de la Asamblea con la Reina, sino que todo este proceso debe hacerse a través de la figura del Ministro para Irlanda del Norte.

(41) Si comparamos los poderes de intervención que tiene ahora el Gobierno central con los que tenía en la *Scotland Act* de 1978, se aprecia que éstos han sido considerablemente reducidos o que, al menos, han sido formulados en unos términos bastante más explícitos. Por ejemplo, el artículo 38 de dicha Ley permitía al Ministro para Escocia ejercer un derecho de veto político y ejercitar, en consecuencia y tal como señaló ORTEGA ALVAREZ (*op. cit.*, pág. 295), un control de oportunidad, incluso en aquellos supuestos en los que el *Judicial Committee*, en el control previo a la obtención del *Royal Assent*, hubiera considerado que la ley resultaba *intra vires*. Aun así, el Ministro podía «invitar» al Parlamento a derogar una ley si, a su entender, contenía disposiciones que afectasen o pudiesen afectar al interés público. Este precepto había sido formulado en términos tan vagos y abstractos que, según han interpretado algunos autores, apenas contemplaban ningún límite real

Ministros pueden impedir que el proyecto de ley ya aprobado sea sometido a la Reina para su sanción cuando tengan dudas razonables para creer que su texto puede ser incompatible con los compromisos internacionales británicos, se haya excedido de su limitado ámbito competencial o cuando consideren que el mismo puede llegar a tener un efecto desfavorable en alguna de las materias reservadas.

La finalidad de todas estas medidas es la de evitar que la Reina pueda verse en una situación conflictiva e incómoda. Dicha situación podría producirse en aquellos supuestos en los que el *Presiding Officer* sometiera el proyecto a la Reina para obtener su sanción y, al mismo tiempo, el Gobierno central le recomendara su rechazo por entender que el proyecto podría haberse extralimitado de su ámbito competencial.

Por otra parte, también cabe la posibilidad de que el propio Parlamento de Westminster realice un control de una ley de la Asamblea antes de que ésta obtenga la sanción real, aunque esto sólo está previsto para Irlanda del Norte. Ello, no obstante, sólo ocurrirá en aquellos supuestos en los que el Ministro para Irlanda del Norte haya autorizado previamente y permitido la tramitación del proyecto de ley a sabiendas de que éste contiene previsiones que pueden afectar a una materia reservada o exceptuada (arts. 14.4 y 15.1 de la *Northern Ireland Act*). En este concreto supuesto, deberá presentar el proyecto ante el Parlamento para que éste, en el plazo de 20 días a contar desde la fecha de su presentación, se pronuncie sobre el mismo. Pasado dicho plazo sin que ninguna de las Cámaras haya realizado ninguna objeción —o se hayan rechazado las mociones presentadas— podrá ya presentar el proyecto para su sanción. Este control parlamentario previo no será necesario en aquellos supuestos en los que el Ministro para Irlanda del Norte considere que la incidencia de los preceptos en las materias exceptuadas o reservadas es meramente accidental o secundaria.

También puede ocurrir que dicho Ministro considere que por motivos de urgencia el proyecto deba ser presentado para la obtención de la sanción real sin pasar previamente por el control parlamentario. En este caso, no es que se omita el control de las Cámaras, sino que éste se pospone en el tiempo (art. 15.4). En este caso, una vez que el proyecto se ha convertido en ley deberá presentarse ante Westminster para su control durante un período de 20 días. Si alguna de las Cámaras considera que la ley tiene que dejar de producir efectos, Su Majestad, a través de una *Order in Council*, puede derogar dicha ley y adoptar todas las medidas provisionales que sean necesarias. Se trata, en definitiva, de un modelo de supervisión y sustitución parlamentaria desconocido en otros modelos europeos descentralizados y que por ello puede llamar la atención, sobre todo en aquellos sis-

para que el Gobierno central ejerciera su derecho al veto. Al respecto puede consultarse a Timothy H. JONES, *Scottish devolution and demarcation disputes*, «Public Law», 1997, págs. 290 y 291. En un sentido similar, John BATES, «Devolution and the European Union», en la obra colectiva dirigida por el mismo autor y titulada *Devolution to Scotland: the legal aspects. Contemplating the imponderable*, T&T Clark, Edimburgo, 1997, págs. 72 y ss.

temas como el español en los que este papel de control es propio y exclusivo de un Tribunal Constitucional.

3. *Supuestos de intervención del Gobierno central en la actuación de los nuevos Ejecutivos*

Con mayor detalle se regulan incluso las relaciones entre los distintos Ejecutivos y, sobre todo, los supuestos en los que se legitima la intromisión del Gobierno central en la actuación de los nuevos Gobiernos. Efectivamente, no sólo se habilita al Gobierno —a través de la figura del Ministro para Escocia y del Ministro para Irlanda del Norte— a dar órdenes sobre cómo debe ser la actuación de los Ministros territoriales, sino que además puede revocar sus normas mediante una orden y obligar de forma positiva a que se adopten determinadas medidas reglamentarias o legislativas cuando tenga motivos razonables para creer que dicha actuación puede resultar incompatible con una obligación internacional.

En efecto, las leyes de devolución (42) autorizan al Gobierno central a revocar mediante una orden las normas (*subordinate legislation*) dictadas por los Ministros norirlandeses o escoceses. Esta previsión, naturalmente, sólo podrá llevarse a cabo cuando el Ministro para Escocia o el Ministro para Irlanda del Norte entiendan racionalmente que esa disposición puede resultar incompatible con una obligación internacional, o afectar a la defensa y seguridad nacional (43) o cuando la misma pueda implicar modificaciones legales en las materias reservadas. En la misma línea, el Gobierno central puede ordenar directamente a algún miembro de los nuevos Ejecutivos a que lleve a cabo alguna actuación reglamentaria o, incluso, que presente un proyecto de ley ante el Parlamento o Asamblea legislativa. Esta posibilidad, que exige una actuación activa y positiva por parte de los Gobiernos territoriales, al igual que en los supuestos anteriores, sólo podrá ser llevada a cabo cuando el Ministro estime razonablemente que dicha actuación es necesaria para dar adecuado cumplimiento a una obligación de carácter internacional.

Ahora bien, aunque las dos leyes de devolución siguen en este punto un

(42) Artículos 58 de la *Scotland Act* y 25 y 26 de la *Northern Ireland Act*. En cualquier caso, puede encontrarse un análisis más detallado sobre estas formas de control en Anthony BRADLEY, «Constitutional reform, the sovereignty of Parliament and devolution», en la obra colectiva, dirigida por Jack BEATSON, titulada *Constitutional reform in the United Kingdom: practice and principles*, Hart Publishing, Oxford, 1998, págs. 39 y ss.

(43) Aunque los supuestos de habilitación son prácticamente los mismos, la *Northern Ireland Act* ha introducido en su redacción ciertos matices. Me refiero al relativo a la seguridad y orden público dentro del territorio de la provincia. De nuevo aquí parece ser que el legislador ha tenido en cuenta la difícil situación de conflicto y enfrentamiento que ha caracterizado la historia más reciente de este territorio y, por ello, ha establecido esta cláusula que explícitamente le habilita para intervenir si llegara a reproducirse una situación tan excepcional como la que se produjo a finales de los años sesenta y principios de los setenta y que, recordemos, llevó finalmente al Gobierno del Reino Unido a asumir de nuevo todos los poderes que años antes había descentralizado.

patrón similar, la *Northern Ireland Act* introduce ciertos matices de gran importancia respecto al grado de intervención gubernativa en la Provincia. Efectivamente, si alguna *subordinate legislation* emanada o aprobada por un Ministro contiene alguna disposición que afecta a una materia reservada o a una materia exceptuada, el Ministro para Irlanda del Norte puede, y sin necesidad de acudir previamente a los tribunales, anular directamente esa norma mediante una *Order* y establecer todas las previsiones que sean necesarias para evitar sus efectos, incluso con carácter retroactivo. En este caso, el único requisito que exige la *Northern Ireland Act* (art. 25.2) es que sean expuestos los motivos que han llevado al Ministro para Irlanda del Norte a adoptar dicha decisión.

Esta potestad es semejante a la prevista en el artículo 58.4 de la *Scotland Act*; sin embargo, los términos en los que se formula son menos claros y suponen, a nuestro juicio, un grado de intervención mayor. Efectivamente, en primer lugar, la Ley escocesa es bastante más explícita en la atribución de esta prerrogativa, toda vez que para la adopción de tan extraordinaria medida exige que el Ministro para Irlanda del Norte tenga «argumentos razonables». No obstante, aunque el legislador haya omitido realizar estas mismas referencias en el caso norirlandés, la buena lógica nos llevaría a entender que también en este supuesto sería aplicable este mismo requisito. En caso contrario daría la impresión de que dicho Ministro goza de un mayor grado de discrecionalidad en la apreciación, que seguramente el legislador no haya querido establecer. Y, en segundo lugar, decíamos que el precepto se traduce finalmente en una intervención gubernativa más intensa en la medida en que no sólo autoriza al Ministro para Irlanda del Norte para anular las normas del Ministro norirlandés, sino que además lo habilita para ejercer su sustitución y adoptar, incluso con carácter retroactivo, todas las medidas que sean necesarias para evitar sus efectos. Semejante previsión no se contempla expresamente en la regulación escocesa.

Aparte de esta intervención a través de la figura del Ministro para Irlanda del Norte, el artículo 27 de la Ley prevé la posibilidad de que un Ministro de la Corona pueda dictar órdenes que han de ser obedecidas por los Ministros norirlandeses. Ello, naturalmente, sólo será posible cuando se trate de dar cumplimiento a una obligación comunitaria o de Derecho internacional definida por referencia a una cantidad y la cantidad, aun refiriéndose al Reino Unido, comprenda todo o una parte del territorio de Irlanda del Norte. En este caso, el Ministro competente del Gobierno central dictaría una norma exigiendo que, dentro del ejercicio de las competencias propias del Ministro norirlandés, alcance un resultado concreto y en un período de tiempo determinado. Es decir, el mecanismo de actuación que prevé este artículo sería muy parecido al de las directivas comunitarias, toda vez que establecen meramente una obligación de resultado en un tiempo concreto.

Se trata, en definitiva, de una medida de intervención bastante menos intensa que las anteriores, toda vez que permite al Ministro norirlandés la elección de la forma y de los métodos para la obtención del resultado que

le es exigido. Además, antes de que el Ministro dicte la orden debe necesariamente consultarlo con el Ministro norirlandés, con lo cual este mecanismo podría ser interpretado, más que como una intervención, como una medida de cooperación entre ambos Gobiernos.

4. *El control judicial: el nuevo papel del Judicial Committee of the Privy Council*

El control judicial de la ley es, naturalmente, otro de los mecanismos establecidos por el legislador para garantizar el respeto del nuevo reparto competencial. En este caso, la competencia ha sido atribuida finalmente al *Judicial Committee of the Privy Council* (44). Esta medida, no obstante, ha suscitado algunos comentarios por parte de la doctrina, toda vez que el *Judicial Committee* acabará a estos efectos convirtiéndose en una especie de Tribunal Constitucional, encargado de controlar la validez de las leyes y, por tanto, de todo el proceso de descentralización política (45).

Para concretar el nuevo papel que este órgano va a tener que desempeñar en relación con la devolución de poderes en el Reino Unido ha sido ya dictado un *statutory instrument* en 1999, núm. 1320, titulado *The Judicial Committee (powers in devolution cases)*, Order de 11 de mayo de 1999. Su finalidad, precisamente, es la de atribuir poderes a este órgano en relación con los procedimientos previstos por la *Scotland Act*, la *Government of Wales Act* y la *Northern Ireland Act* de 1998. Según el artículo 4 de este reglamento, el *Judicial Committee* tendrá atribuidos, en relación con los procesos sobre las materias que han sido transferidas, todos los poderes, derechos, privilegios y autoridad que posee el correspondiente tribunal superior (46) (*appropriate superior court*) y, en consecuencia, sus decisiones tendrán su misma fuerza vinculante.

La doctrina inglesa ha resaltado las importantes connotaciones de este órgano, así como el esencial papel que el *Judicial Committee* está llamado a desempeñar (47). Sin embargo, ha planteado también su preocupación

(44) Decimos que ha sido finalmente el órgano designado para resolver este tipo de conflictos porque no siempre ha estado tan claro. Es más, puede decirse que en ocasiones ha estado latente un cierto sentimiento de hostilidad a la revisión judicial de estas materias y se ha propugnado más bien un control por parte del Parlamento central. Esta confrontación, por ejemplo, puede verse recogida en el documento titulado *Devolution to Scotland. Memorandum by the Council of the Law Society of Scotland on the White Paper*, Command Paper 6348, publicado en 1976.

(45) Véase, por ejemplo, a Richard CORNES, *Intergovernmental relations in a devolved United Kingdom: making devolution work*, op. cit., pág. 174, o el comentario de Dawn OLIVER, *The Lord Chancellor, the Judicial Committee of the Privy Council and devolution*, «Public Law», 1999 (1-174), págs. 2 y ss.; Robert REED, «Devolution and the judiciary», en la obra colectiva, dirigida por Jack BEATSON y titulada *Constitutional Reform in the United Kingdom: practice and principles*, Hart Publishing, Oxford, 1998, págs. 25 y ss.

(46) En el segundo y tercer apartados del artículo 4 establece cómo ha de ser interpretada la referencia al *appropriate superior court* en cada uno de los nuevos territorios descentralizados.

(47) BOGDANOR, por ejemplo, ha destacado que, en la medida en que este tribunal va

por el desdoblamiento del organigrama judicial. La Cámara de los Lores —*House of Lords*— sigue siendo el máximo órgano judicial para conocer de las apelaciones, pero a la vez el *Privy Council* se va a convertir en su homólogo, aunque, claro está, sólo para conocer de los conflictos que se planteen sobre las materias transferidas. Sin embargo, será muy difícil, por no decir inevitable, que los pronunciamientos que realice este último órgano no tengan conexión o no afecten al resto de las materias. Por otra parte, la tradición en los sistemas de *common-law* se ha basado en el establecimiento de un tribunal o corte suprema a la cabeza de todo el organigrama judicial con jurisdicción en todas las materias, fueran o no de carácter constitucional, por lo que puede resultar novedoso el establecimiento de esta bifurcación en el organigrama judicial del Reino Unido.

V. CONCLUSIÓN

La descentralización en el Reino Unido se ha realizado de una forma completamente asimétrica en la medida en que cada una de las leyes de devolución ha pretendido dar respuesta a los problemas particulares de cada uno de los territorios. Ello ha tenido como resultado la aparición de tres nuevos entes territoriales que disponen de sus propias Asambleas legislativas y Ejecutivos, pero que disfrutan de tres grados muy distintos de autonomía. Efectivamente, el nuevo Parlamento escocés va a tener prácticamente competencia para legislar sobre todas las materias que expresamente no hayan sido reservadas al Parlamento central en la correspondiente Ley de devolución. Semejantes poderes están previstos para la Asamblea norirlandesa, en la medida en que se le han atribuido plenas competencias legislativas y ejecutivas en las materias que han sido descentralizadas. Gales, por el contrario, únicamente va a disfrutar de una Asamblea con funciones ejecutivas y a la que, al menos en principio, le está vedada la posibilidad de dictar normas con rango de ley.

Por otra parte, Westminster no ha renunciado en modo alguno a su soberanía, lo cual se ve reflejado en las distintas normas devolutivas mediante la fijación de determinados mecanismos de control. El establecimiento de estas fórmulas, que permiten al Parlamento y al Gobierno centrales interferir en la actividad del Parlamento escocés y de la Asamblea legislativa norirlandesa, que recordemos que han sido también elegidos democráticamente y que actúan en el ejercicio legítimo de sus competencias, sólo puede entenderse si se parte de la propia definición de devolución. Esta potestad, en efecto, resulta únicamente comprensible si se tiene en cuenta que

a asumir el papel de un tribunal constitucional en las materias descentralizadas, la devolución no sólo va a suponer una transferencia de poder al nuevo Parlamento para legislar sobre sus propios asuntos, sino que va a introducir además un elemento judicial en la precisa definición de qué materias han sido transferidas. Vernon BOGDANOR, «Devolution: the constitutional aspects», en la obra colectiva, dirigida por Jack BEATSON, *Constitutional Reform in the United Kingdom: practice and principles*, Hart Publishing, Oxford, 1998, pág. 13.

la devolución, al fin y al cabo, no supone una división de poderes entre los dos Parlamentos, tal como ocurre con los sistemas de corte federal, sino tan sólo una delegación o transferencia de los mismos con reserva de titularidad.

La devolución se convierte así, y seguimos las palabras de BURROWS y DENTON (48), en una descentralización limitada y parcial que puede aliviar convenientemente el descontento político en aquellos territorios que poseen semejantes condiciones históricas, económicas o culturales, pero que no afecta a la unidad de la nación, en la medida en que el poder sigue manteniéndolo el Gobierno central, que puede incluso revocar los poderes previamente atribuidos a las demás entidades territoriales inferiores.

(48) Bernard BURROWS y Geoffrey DENTON, *Devolution or federalism? Options for a United Kingdom*, The Macmillan Press, Londres, 1980, pág. 12.