

# El Proyecto de Ley de Devolución a Escocia

## Introducción

María Rosa Ripollés Serrano  
*Doctora en Derecho*  
*Letrada de las Cortes Generales*

El Gobierno británico de Blair, elegido el 1 de mayo de 1997, ha planteado un programa de reformas constitucionales para modernizar el sistema constitucional del Reino Unido, entre cuyos objetivos, según expresión del propio Primer Ministro, destacan: la devolución de poderes a Escocia y, más matizadamente, a Gales, de forma que un Parlamento escocés y una Asamblea galesa proporcionen a los ciudadanos de estos territorios más control sobre sus propios asuntos, dentro del Reino Unido; la adopción de nuevos derechos para la ciudadanía; y un referéndum sobre el sistema electoral para la Cámara de los Comunes.

En este esquema de importantes proyectos constitucionales, la devolución de poderes a Escocia parte de los siguientes planteamientos, expresados por el Secretario de Estado para Escocia —Donald Dewar— en el libro blanco sobre el Parlamento de Escocia, publicado el 24 de julio de 1997: se trata de un acuerdo para Escocia en el marco del Reino Unido, cuyo objetivo es que el Parlamento escocés refuerce el control democrático y que el Gobierno sea responsable ante el pueblo escocés; el Parlamento británico seguirá siendo competente, desde la soberanía, en asuntos exteriores, defensa y seguridad nacional, y materias fiscales y macroeconómicas.

El sistema de devolución de poderes a Escocia constituye, sin duda, un

hito en la historia británica, ya que desde la reunión de las Coronas de Escocia e Inglaterra en 1603 y la posterior reunión de los Parlamentos de ambos territorios en 1707, Escocia ha carecido de autogobierno, aunque no de relevante peso en la política del Reino Unido merced, entre otros factores, al Secretario de Estado para Escocia, creado en los primeros gobiernos tras la unión, aunque después de 1745 y hasta 1885 esta figura no existió. A partir de esta última fecha se creó la Oficina del Secretario para Escocia, elevada a partir de 1926 al rango de Secretaría de Estado, cuyas responsabilidades se fueron progresivamente acrecentando, a la par que en los últimos cien años se llevaba a cabo un proceso creciente de devolución administrativa, singularmente en industria, educación superior y cultura, simbolizado en la transferencia en 1939 a St. Andrew's House, en Edimburgo, del Departamento del Gobierno británico encargado de los asuntos de Escocia.

Durante los setenta se inició en Gran Bretaña un debate sobre el establecimiento de un Parlamento escocés y, tras el trabajo de la Comisión Killbradon, se presentó un Proyecto de Ley de Devolución —*Scotland Bill*— que fue sancionado el 31 de julio de 1978. Sin embargo, esta Ley requería superar un referéndum cuyo requisito era obtener la participación del 40% del electorado para la plena vigencia de la norma; tal consulta se llevó a cabo el 1 de marzo de 1979 y obtuvo el 32,9% de participación, por lo que la Ley fue retirada el 26 de julio de 1979.

De nuevo en los ochenta reapareció el movimiento a favor de la Devolución a Escocia —*the Scottish Constitutional Convention*—, que produjo un informe publicado en 1995: *Scotland's Parliament. Scotland's Right...*, que proponía la restauración de un Parlamento escocés.

El Gobierno Blair llevó a cabo el referéndum, el 11 de septiembre de 1997, con dos preguntas sobre la creación de un Parlamento escocés y la capacidad de esta Cámara para llevar a cabo variaciones impositivas hasta un 3%, recibiendo la primera pregunta un porcentaje de 74,3% a favor y la segunda 63,5% a favor.

De acuerdo con el resultado del referéndum, el 17 de diciembre de 1997 el Gobierno presentó el Proyecto de Devolución ante la Cámara de los Comunes, que lo ha aprobado el 19 de mayo de 1998, estando actualmente en tramitación en la Cámara de los Lores.

Si el Proyecto resulta aprobado y sancionado, como está previsto, para el otoño de 1998, el calendario del «libro blanco del Parlamento escocés» prevé que las primeras elecciones al Parlamento escocés tengan lugar en la primera mitad de 1999 y que para el año 2000 la Cámara escocesa esté en funcionamiento.

La devolución de poderes a Escocia hace del Parlamento escocés el eje sobre el que bascula el sistema de devolución, de lo que se infieren dos caracteres del propio sistema: en primer lugar, que se configura una autonomía política dentro del Reino Unido y no una mera descentralización administrativa; y, en segundo lugar, que el sistema se asienta sobre el futuro

Parlamento escocés, ante el que responderá el Ejecutivo y que será el órgano encargado de la elección del Ejecutivo, lo que significa que el diseño es el correspondiente a un sistema parlamentario.

El sistema de autonomía política escocesa parte de unas premisas que son: la permanencia de Escocia como parte integral del Reino Unido, la continuidad de la Reina como Jefe del Estado británico, y que el Parlamento del Reino Unido es y permanecerá soberano. Esto supone que los parlamentarios escoceses continuarán teniendo un papel importante en Westminster, revisándose el número de escaños que les corresponden; y que el Secretario de Estado para Escocia asumirá la condición dual de trabajar con el nuevo Parlamento escocés y representar los intereses de Escocia dentro del Gobierno británico.

La distribución de competencias en virtud de la ley especificará qué poderes permanecen como reservados al Parlamento británico, siendo éstos, sustancialmente, la política exterior, incluidas las relaciones con Europa; defensa y seguridad nacional; la estabilidad del sistema económico, fiscal y monetario de Gran Bretaña; el mercado común de mercancías y servicios en el Reino Unido; empleo y legislación; seguridad social y muchos de los aspectos de la seguridad en el transporte, así como los reglamentarios de desarrollo.

De otra parte, el Parlamento escocés tendrá capacidad normativa sobre un amplio conjunto de materias que afecten a Escocia, tales como: salud, incluyendo el Servicio Nacional de Salud y la salud pública y mental; educación y formación, incluyendo la enseñanza infantil hasta los cinco años, primaria, secundaria y educación superior, políticas y programas de formación; gobierno local, trabajo social y vivienda, incluyendo estructura y finanzas de los entes locales, voluntariado social, política de viviendas, áreas de rehabilitación, control de la edificación y desarrollo planificado; desarrollo económico de Escocia, incluyendo apoyo financiero a la industria y al mercado, promoción de la importación y exportación, inversiones interiores, turismo, sector energético, administración de los fondos estructurales europeos y transportes por carretera, ferrocarril y transporte aéreo, marítimo y fluvial, dentro del territorio escocés; Derecho y asuntos internos, incluyendo parte del Derecho civil y penal y los tribunales penales, sistema procesal, policía y prisiones, derecho electoral en relación con las elecciones locales, protección civil y planes de emergencia, protección de animales; política medioambiental, incluyendo materias relacionadas con la contaminación del aire, aguas o tierra, suministros de agua y alcantarillado, prevención de inundaciones y protección costera; patrimonio artístico; agricultura, pesca y silvicultura; deportes y artes, e investigación y estadística.

Para asegurar la buena marcha de este sistema de devolución de poderes a Escocia se arbitrará un complejo haz de mecanismos relacionales entre el Gobierno británico y el Parlamento escocés —como la creación de la *Scottish Law Officer* en el Gobierno británico, o los encuentros periódicos entre el Secretario de Estado para Escocia y el Ejecutivo escocés; o

bien procedimientos para identificar y resolver las diferencias entre Gobierno británico y Ejecutivo escocés o los chequeos prelegislativos competenciales, e incluso un control competencial de las leyes escocesas, antes de la sanción regia, a cargo de un comité de la Comisión Judicial del Consejo Privado.

En materia de política internacional, el libro blanco *Scotland's Parliament* habla de un principio guía que debería ser que el Reino Unido hablara con una sola voz en la arena internacional y ejecutara internamente las obligaciones internacionales, lo que aplicado al nuevo sistema de devolución a Escocia implicaría la participación del Ejecutivo escocés en las negociaciones a través del correspondiente departamento de Whitehall o, en los casos apropiados, a través de la representación directa en la delegación británica.

Respecto de las relaciones con la Unión Europea se parte de la afirmación de que éstas son responsabilidad del Gobierno y del Parlamento británicos, pero el Parlamento escocés y el Ejecutivo tendrán un papel importante en aquellas materias europeas que afecten a sus competencias, mediante la implicación de la Oficina escocesa y el Ejecutivo escocés con Whitehall y la Representación Permanente del Reino Unido, en lo atinente a la formación de la posición política británica, lo que —como afirma el libro blanco— requiere mutuo respeto y confidencialidad en las discusiones y adhesión a las conclusiones; en suma, trabajar como «el equipo británico». Además de ello, el Parlamento escocés podrá conocer las propuestas legislativas europeas y sus opiniones —que deberán evacuarse en condiciones de tiempo suficiente— serán tenidas en cuenta por el Gobierno y, en su caso, por el Parlamento británicos. Si esto es así en la denominada fase ascendente de formación del criterio estatal cara a la Unión Europea, en lo referente a la fase descendente, el Ejecutivo escocés tendrá la obligación de asegurar la aplicación en Escocia de las obligaciones europeas relativas a materias devueltas, e intervenir en los nombramientos que correspondan a Escocia en el Comité de las Regiones y en el Comité Económico y Social, así como tener una oficina representativa en Bruselas, como sucede con otros gobiernos regionales en países miembros de la Unión con estructura territorial compuesta.

Constituye una aspiración del nuevo sistema que el Parlamento escocés y el Ejecutivo no acumulen una amplísima gama de competencias en detrimento de otros órganos escoceses, como pueden ser los poderes locales, sino que el Parlamento escocés sea el marco nacional dentro del que operen descentralizadamente otros órganos públicos escoceses y, singularmente, las autoridades locales.

Por lo que atañe al sistema de financiación, se mantendrá el llamado «Bloque escocés» con modificaciones a través de la denominada «fórmula Barnett», que será actualizada de vez en cuando para tener en cuenta cambios poblacionales y de carácter técnico, correspondiendo resolver sobre otras modificaciones más profundas mediante un sistema de consultas en-

tre el Gobierno del Reino Unido y el Ejecutivo escocés. De otro lado y conforme al propio referéndum de 1997, el Parlamento escocés podrá hacer variaciones impositivas hasta el 3%, que el Gobierno británico recomienda que se lleven a cabo, si así procede, a través del Impuesto sobre la Renta.

Las previsiones respecto del futuro Parlamento escocés contemplan una Cámara integrada por 129 miembros, de los cuales 73 serán elegidos directamente en las circunscripciones —las mismas que para el Parlamento de Westminster, excepto Orkney y Shetland, que hasta el momento formaban una sola circunscripción— y 56 miembros (*additional Members*) que serán elegidos de listas de partidos formadas para cada una de las ocho actuales circunscripciones al Parlamento Europeo. La legislatura del Parlamento escocés será de cuatro años, salvo disolución anticipada por acuerdo de al menos las dos terceras partes de los miembros de la Cámara, o si ésta no consigue nombrar al Primer Ministro escocés. La sede del futuro Parlamento escocés estará en Edimburgo, existiendo diversas previsiones al respecto sobre la conveniencia de arbitrar como tal la *Old Royal High School*, en Calton Hill, o una nueva sede.

Por último y como es lógico, existen previsiones sobre las transferencias de medios personales y materiales que permitan instaurar las instituciones escocesas, que, en palabras del libro blanco, se definen como inversiones en democracia y en un gobierno que responderá a las necesidades y reflejará las esperanzas del pueblo de Escocia.

Técnicamente, el Proyecto de Ley de Devolución a Escocia —*Scotland Bill*— se compone de seis partes: la primera, referente al Parlamento escocés, contiene previsiones sobre el sistema de elección y sistemas electorales, disolución parlamentaria, candidaturas, legislatura, Mesa del Parlamento, Secretario General del Parlamento, Reglamento parlamentario, funciones de la Cámara, competencias, etc.; la segunda se refiere a la Administración escocesa, Ejecutivo escocés, potestad reglamentaria, entre otros aspectos; la tercera contiene las previsiones financieras, y la cuarta el poder de modificación impositiva; la parte quinta recoge disposiciones generales como, por ejemplo, salarios de los parlamentarios, juramento, representación en el Parlamento británico y nombramiento de jueces; la parte sexta aborda previsiones suplementarias referentes al ejercicio de la legislación subordinada, informes ante el Parlamento escocés, efectos financieros de la Ley, personal parlamentario propio, personal transferido al Ejecutivo y disposiciones fiscales. En anexos se recogen numerosas disposiciones interpretativas o de desarrollo de las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley.

El texto que se inserta a continuación corresponde al Proyecto de Ley de Devolución —*Scotland Bill*— tal como fue presentado por el Gobierno británico ante la Cámara de los Comunes.

