

INGLATERRA

1. Libro Blanco sobre devolución de poderes a Escocia y Gales *

I. Introducción

1. El hecho de que nuestras instituciones democráticas hayan permanecido admirablemente estables durante un largo período no significa que sean perfectas. Una democracia vigorosa debe desarrollarse y adaptarse a circunstancias cambiantes. Las funciones actuales del Gobierno central incluyen competencias importantes que podrían ser atendidas en un nivel más próximo al pueblo. Esto es particularmente nece-

sario en Escocia y Gales cuyos habitantes abrigan fuertes sentimientos de ser escoceses o galeses además de británicos. Por esta razón, el Gobierno anunció en un Libro Blanco en 1974 su decisión de crear en Escocia y Gales Asambleas elegidas dotadas de amplias funciones.

2. La decisión de 1974 se adoptó tras una amplia discusión pública sobre un documento preliminar y satisfizo claramente las aspiraciones de la mayoría de escoceses y galeses. Sin embargo, aquella

* Libro Blanco presentado al Parlamento por el lord presidente del Consejo, secretario de Estado para Escocia y secretario de Estado para Gales, por encargo de Su Majestad. Noviembre 1975 (London, HMSO, 95 p. net, Cmnd. 6348).

decisión era sólo un comienzo. Los cambios constitucionales propuestos son los más importantes de su clase ocurridos en Gran Bretaña durante siglos y suscitan problemas complejos y profundos. Existen pocos ejemplos comparativos de un reparto entre dos niveles de gobierno de los poderes ejercitados largo tiempo a nivel central en un estado unitario. El nuevo sistema debe ser efectivo además de democrático y duradero.

3. El Libro Blanco de septiembre de 1974 esbozaba el papel y funciones de las Asambleas y las áreas en que legislarían. El presente, transforma aquellas líneas generales en propuestas detalladas. Especifica el funcionamiento de las nuevas instituciones, las áreas de competencias que serán devueltas, la salvaguarda de los intereses del Reino Unido y la forma de hacer efectivos los principios sobre la organización financiera que fueron esbozados en el primer Libro Blanco. Las propuestas se basan en amplios y profundos estudios. Se han examinado en detalle las actividades de cada Departamento para establecer cómo debieran ser afectadas por la devolución. También se han estudiado los difíciles problemas planteados por el tema de los ingresos y gastos de las nuevas administraciones. Se ha puesto mucho interés en asegurar que las propuestas finales formen un conjunto coherente, pues muchos elementos del sistema interactúan de forma compleja.

4. El Gobierno estima que, las propuestas de este Libro Blanco son sensatas y factibles y consti-

tuyen una base sólida para la futura legislación. Plantean un trasvase masivo de la responsabilidad por los asuntos domésticos a las nuevas Asambleas de Escocia y Gales dentro del firme marco del Reino Unido. Posibilitarán un control democrático más próximo y contribuirán a potenciar las distintas tradiciones nacionales de Escocia y Gales valoradas en todo el Reino Unido como parte de nuestra común herencia. El Reino Unido nunca ha sido un estado monolítico y este nuevo reconocimiento de nuestra diversidad puede reforzar nuestra unidad fundamental.

5. El Gobierno reconoce que estas propuestas afectan al Reino Unido en su totalidad. Los dos temas de mayor importancia son: conseguir una distribución estable y sensata de competencias entre Westminster y las nuevas administraciones y asegurar que estas propuestas satisfagan las necesidades de Escocia y Gales manteniendo en equilibrio sus intereses con los del resto del Reino Unido. El Gobierno desea un debate público y parlamentario sobre las propuestas. El tema es de la mayor trascendencia para todos los ciudadanos del país, el sistema propuesto es nuevo, y tratándose de asuntos constitucionales, en que frecuentes cambios serían desaconsejables, es preciso alcanzar el mayor grado de acuerdo sobre las líneas generales antes de proponer medidas legislativas concretas que inevitablemente serán muy complejas. La estructura básica está clara, pero no tiene por qué ser la última palabra en

cada uno de los temas. El Gobierno está dispuesto a atender propuestas que encajen en el esquema básico expuesto en la parte II de este Libro Blanco.

6. En este momento ya se está trabajando en un proyecto de ley que irá tomando en cuenta las modificaciones que se sugieran a lo largo del proceso de consulta. Este proyecto será publicado en la primavera de 1976. Sin embargo, no parece posible que un proyecto de ley tan importante sea discutido por el Parlamento y sometido a sanción real en la sesión parlamentaria 1975-76. Por otra parte, el Gobierno opina que sería una equivocación legislar apresuradamente en asuntos de tal envergadura. La estructura del esquema es clara, pero la publicación del proyecto de ley ofrecerá la posibilidad de mayor debate y de enfocar más de cerca las propuestas legislativas concretas. El Gobierno lo tomará en cuenta para perfeccionar aún más los esquemas. Tras esto enviará el proyecto de ley al Parlamento a principios de la sesión siguiente.

7. La unidad del Reino Unido no significa que sea preciso un tratamiento uniforme para todas sus partes. Este Libro Blanco trata de la devolución de poderes a Escocia y Gales y sus propuestas vienen condicionadas por sus circunstancias. Irlanda del Norte es un caso aparte, como ya aclaró el Libro Blanco de 1975. Su historia y geografía y la existencia de dos comunidades separadas lo diferencian de otras partes del Reino Unido. Sus problemas no son semejantes a los de Escocia y

Gales y, por lo tanto, no precisan el mismo tratamiento. También es diferente el caso de Inglaterra, y el Gobierno publicará un documento separado que sirva de base para la discusión sobre futuras modificaciones.

8. La parte II de este Libro Blanco contiene el punto de vista del Gobierno sobre el tema de la devolución de poder. Las partes III y IV exponen los esquemas para Escocia y Gales respectivamente. Para que sea completo cada uno de ellos, se dan muchas repeticiones entre ambos. La parte V enumera las competencias descentralizadas de los ministros escoceses y galeses en el Gobierno del Reino Unido, secretario de Estado para Escocia, lord procurador (Advocate) y secretario de Estado para Gales. La parte VI trata del coste de la operación y la VII resume las consecuencias de la misma para todo el Reino Unido.

II. El punto de vista del Gobierno

9. A lo largo de más de dos siglos y medio se ha mantenido y profundizado la unidad política y económica de Gran Bretaña produciendo una historia, herencia cultural y forma de vida comunes a todos sus países y más ricas que las que hubieran podido alcanzar separadamente.

10. El Gobierno está firmemente decidido a conservar esta unidad. Se trata de una fuerza constructiva que configura la forma de vida de todos nosotros, y quienes en aras de una ventaja, real

o imaginaria, a corto plazo para algunos, pretenden destruir el Reino Unido olvidan el daño para toda la comunidad a largo plazo. El Gobierno rechaza totalmente la idea de separación para Escocia y Gales y la desmembración del Reino Unido y opina que la gran mayoría del pueblo escocés y galés son de la misma opinión. También está totalmente de acuerdo con la Comisión Kilbrandon (1) en rechazar un modelo federal para Gran Bretaña, como ya declaró en el Libro Blanco de septiembre de 1974.

11. Unidad, sin embargo, no significa uniformidad. En el seno del Reino Unido. Escocia y Gales han conservado su propia identidad con elementos diferenciales de cultura, tradición e instituciones. El respeto de estas diferencias ha fortalecido la Unión más que lo hubiera hecho una uniformidad impuesta.

12. Este respeto se traduce en la larga tradición de descentralización de la Administración escocesa. Esto es, el hecho de que amplias áreas de las funciones de gobierno referentes a Escocia son llevadas a cabo en Edimburgo en vez de en Londres por ministros responsables ante el Parlamento de Westminster pero claramente escoceses. En 1964 el Gobierno extendió a Gales este sistema y recientemente se ha ampliado al atribuir nuevas competencias en el área industrial a ambos secretarios de Estado.

13. La descentralización continúa siendo una técnica útil para

lograr que la Administración de Escocia y Gales atienda los deseos y necesidades de ambos países; el Gobierno continuará utilizándola y, en ciertos aspectos, ampliándola, como se expone en la parte V.

14. El Gobierno opina, sin embargo, que se precisa algo más: la creación de instituciones tanto administrativas como políticas, propias de Escocia y Gales. Esto es lo que significa la devolución de poderes. Habrá nuevos organismos democráticos encargados de amplias funciones de gobierno elegidos directamente y responsables ante el pueblo escocés y galés.

15. Al desarrollar los esquemas de devolución, el Gobierno se ha dedicado a detallar las áreas de actividad que afectan primordialmente a los habitantes de Escocia y Gales. Sería una equivocación devolver a las Asambleas escocesa y galesa el poder sobre actividades que afectan sustancialmente a otros ciudadanos o al bienestar del Reino Unido en conjunto. Es preciso lograr un equilibrio, reconciliar diversidad y unidad en un sistema mejor y más fuerte, que ofrezca mayores logros y más satisfacción a las partes y al mismo tiempo mejore la eficiencia y estabilidad del conjunto. Para conseguirlo, el Gobierno ha tenido en cuenta la necesidad de un modelo sólido y coherente que resulte claro y comprensible a quienes trabajen con él y al público a quien sirven. El objetivo ha sido el beneficio a largo plazo para el pueblo de Escocia y Gales en el seno del Reino Unido.

16. Según las propuestas del Gobierno, las Asambleas controla-

(1) Royal Commission on the Constitution 1939-73; Cmnd. 5460 y 5460-1.

rán las decisiones políticas y las prioridades de gasto en áreas muy amplias, incluyendo, por ejemplo, la mayor parte de la administración local, sanidad, servicios sociales personales, educación, vivienda, planificación territorial, medio ambiente, carreteras y muchos aspectos del transporte. Para esto contarán con una gran subvención global del Tesoro y ciertas facultades para complementarla con la imposición en su territorio y podrán disponer con la mayor libertad el gasto de estas sumas en los servicios que les están encomendados. La Asamblea escocesa estará facultada, además, para legislar o modificar la legislación aplicable a los servicios que se le encomiendan y tendrá plena competencia en materia de derecho civil y penal propio de Escocia.

17. Estos poderes permitirán a las nuevas Administraciones de Escocia y Gales influir decisivamente en el medio ambiente físico y social de sus países, influencia que se extenderá también a la economía gracias al enorme poder de gasto de que dispondrán.

18. Sin embargo, esta devolución de poderes no se hará a expensas de la unidad política y económica del Reino Unido.

19. La unidad política significa que la Reina en Parlamento, representando a todo el pueblo, sigue conservando la soberanía, y que los sucesivos Gobiernos son responsables ante el Parlamento de proteger y promover los intereses de todos. En concreto, el Gobierno debe ser capaz de hacer lo que considere necesario en relación con la seguridad nacional,

debe asumir las relaciones internacionales, incluyendo las derivadas de nuestra participación en la Comunidad Europea, y tiene la obligación de mantener el respeto de la ley y el orden público, garantizando los derechos básicos del ciudadano en todo el Reino Unido.

20. La unidad económica se traduce en que es competencia del Gobierno la gestión de las relaciones económicas internacionales, balanza de pagos, tipo de cambio, activos y pasivos exteriores y acuerdos económicos y comerciales con otras naciones. Pero esta unidad va más lejos. El Gobierno debe estar en posición de dirigir la demanda global de la economía, controlar la imposición nacional, el gasto público total y la oferta monetaria y crediticia. También debe regular el comercio interior para mantener un equilibrio competitivo para la industria y el comercio en todo el territorio. De hecho estamos ya en un mercado común de todo el Reino Unido y en el seno de uno más amplio que está construyendo la Comunidad Europea, y cualquier nueva barrera comercial en este mercado sería gravemente perjudicial. El Gobierno debe conservar también la función de diseñar las políticas precisas para favorecer determinadas zonas de Gran Bretaña y de distribuir recursos entre ellas de acuerdo con sus necesidades relativas. Este es el tema básico en nuestro sistema de distribución del gasto público. Se trata de distribuir los recursos no según su procedencia, sino según las necesidades. Este principio se aplica lo

mismo a las áreas geográficas que a los individuos.

21. El pueblo está cada vez menos dispuesto a tolerar desigualdades de riqueza en nuestra sociedad. El libre juego de las fuerzas económicas, cambios en la demanda mundial y el descubrimiento de nuevos recursos naturales pueden llevar prosperidad o depresión a diferentes zonas como ha sucedido a lo largo de la historia del Reino Unido. En los últimos tiempos, distintos Gobiernos se han esforzado en reducir desigualdades, como demuestra el hecho de que Escocia y Gales sean consideradas en su totalidad como áreas de desarrollo prioritario. También lo prueba el que ambas zonas hayan gozado, bajo distintos Gobiernos, de niveles de gasto público por persona superiores a la media de Gran Bretaña. Si estos gastos hubieran sido financiados totalmente con fondos propios los contribuyentes hubieran tenido que pagar mucho más.

22. La política de desarrollo regional debe formularse para el conjunto de Gran Bretaña de forma que puedan decidirse las prioridades y distribuirse los recursos para resolver las carencias que surjan en cualquier zona. Las necesidades relativas sólo pueden valorarse con un enfoque global y éste debe ser competencia del Gobierno. Ni siquiera sería practicable permitir a cada región que diseñara su propio esquema de incentivos y ayuda al desarrollo económico tras una distribución de recursos globales, porque las posibles divergencias podrían llevar a distorsiones en la competen-

cia incompatibles con el funcionamiento de una economía unificada.

23. De acuerdo con los párrafos 16 y 17, las Asambleas tendrán gran influencia económica. La Administración escocesa controlará la Agencia para el Desarrollo de las Highlands e Islas. Además, la organización prevista en los párrafos 138 y 151, para las Agencias Escocesa y Galesa para el Desarrollo, otorga a las Asambleas importantes funciones en relación con estos nuevos organismos creados para dar impulso a la reordenación industrial y del medio ambiente. Al mismo tiempo, la transferencia de las funciones en materia de personal laboral a los secretarios de Estado para Escocia y Gales (párr. 232) añadirá una importante dimensión a la capacidad decisoria de ambas administraciones en el terreno económico.

24. Los esquemas complementos para Escocia y Gales se exponen en las partes III y IV, respectivamente. Están dirigidos a otorgar la mayor libertad en asuntos domésticos a las nuevas administraciones tras la puesta en marcha del nuevo sistema. Se hará lo posible para evitar duplicación de competencias y ambigüedades en el reparto, pero en muchas materias será de mutuo interés conservar estrecho contacto.

25. Se hace preciso instrumentar mecanismos de consulta extensa y flexible en muchas materias y a todos los niveles políticos y administrativos. A través de ellos el Gobierno y las Administraciones autónomas se informarán mutuamente y trabajarán en estrecha colaboración. Es evidente que exis-

tirán intereses contrapuestos y que hará falta cierto grado de negociación. Pero el Gobierno no teme que llegue a perderse la larga tradición de asociación en el seno del Reino Unido, de hecho opina que resultará potenciada. El Gobierno trata de crear mecanismos de consulta mutua con las Administraciones autónomas lo antes posible y de utilizarlos constructivamente en lo sucesivo.

26. Por otra parte, el Gobierno no puede abdicar de su responsabilidad respecto a los intereses generales del Reino Unido y debe asegurarse de que tanto él como los Gobiernos sucesivos conservarán el poder de intervenir libremente y con rapidez a favor de aquellos intereses. Por tanto, junto a la propuesta de devolución, se prevén unos poderes de reserva que facultan la intervención gubernamental, sujeta a aprobación parlamentaria, en aquellas actuaciones de las Administraciones autónomas que considere gravemente perjudiciales.

27. Es imposible prever todas las situaciones que pudieran llevar a la utilización de estos poderes gubernamentales. Por eso precisamente el Gobierno conserva abierta la posibilidad de actuación en vez de tratar de enumerar todas las eventualidades posibles. La utilización de estos poderes no debiera ser considerada como un último recurso que significara un serio conflicto. Si los esquemas de devolución cumplen sus objetivos no será preciso utilizar frecuentemente los poderes de intervención y no constituirán una fuente de conflicto. Nuestro futuro se basa

en la cooperación armoniosa de todo el pueblo del Reino Unido y de sus representantes sea en el Parlamento o en las Asambleas.

III. Escocia

A) ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA DEVOLUCIÓN DE PODERES

28. Desde la unión voluntaria de Escocia e Inglaterra en 1707, los mecanismos de gobierno de ambos países han diferido en cierto grado. Posteriormente, estas diferencias han cristalizado en la institución del ministro secretario de Estado para Escocia. Este cargo fue creado ya en 1805, pero el sistema actual data realmente de la apertura de la St. Andrew's House en Edimburgo. El secretario de Estado, que es miembro del Gabinete, detenta una amplia gama de competencias en la administración de Escocia. Estas incluyen casi todas las materias que en Inglaterra pertenecen a los Ministerios del Interior, de Educación y Ciencia, del Medio Ambiente, de Agricultura, Pesca y Alimentación, y lo referente a Sanidad y Servicios Sociales Personales del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, así como recientemente algunas funciones del de Industria. Asimismo el lord Advocate, como ministro escocés, siempre ha conservado grandes competencias en materia de legislación.

29. Este sistema concede a Escocia una fuerte representación en el seno del Gabinete y en las comisiones interministeriales donde se preparan las diferentes líneas

de actuación. El Gobierno proyecta que el secretario de Estado para Escocia y el lord Advocate conserven un papel importante como aparece en la parte V de este Libro Blanco. Pero el sistema actual centrado en Westminster, que a su vez tiene unas responsabilidades más amplias, no siempre puede responder a las peculiares necesidades y características de Escocia. Esto va apareciendo más claramente a medida que se extiende el campo de actuaciones gubernamentales y se acumulan las tareas legislativas del Parlamento.

30. En las particulares circunstancias de Escocia, la mejor forma de mejorar la situación actual consiste en la devolución de funciones legislativas y ejecutivas. Esto implica la existencia de una Asamblea escocesa con poderes para determinar sus propias prioridades, aprobar sus propias leyes y vigilar la actuación de su Gobierno. De este modo, un órgano exclusivamente escocés y responsable ante el pueblo escocés tendría a su cargo las instituciones y las actuaciones para Escocia. Así podrá dedicar más tiempo que Westminster a crear una legislación ajustada a las peculiaridades de Escocia y a su específico sistema legal.

B) MECANISMOS CONSTITUCIONALES

31. Muchos de los rasgos del sistema que se propone están inspirados en el funcionamiento de la institución parlamentaria, donde han sido sometidos a prueba

y han ido evolucionando a lo largo de los siglos hacia un práctico equilibrio de eficiencia en la actuación del Gobierno y respeto de los derechos democráticos. La institución parlamentaria debe lograr el mismo equilibrio para Escocia. Pero el Gobierno no pretende que la Asamblea escocesa sea una copia exacta del Parlamento de Westminster. Dentro de las directrices contenidas en la ley, que sólo podrán ser modificadas por el Parlamento, la Asamblea y el Gobierno escocés podrán desarrollar sus propios métodos de trabajo.

La Asamblea escocesa

32. La Asamblea será unicameral, compuesta provisionalmente por 142 miembros, dos por cada uno de los 71 distritos electorales parlamentarios actualmente existentes en Escocia. No hay tiempo, antes de que deba estar constituida la Asamblea, para que la Comisión de Delimitación de Circunscripciones Electorales divida los actuales distritos electorales parlamentarios. Por esto, en la primera elección, cada elector podrá votar por dos candidatos y en cada distrito serán elegidos para la Asamblea los dos que obtengan mayor número de votos.

33. Para elecciones posteriores, la Comisión de Delimitación dividirá los actuales distritos electorales parlamentarios en distritos uninominales, de forma que mejore la imparcialidad del sistema tomando más en cuenta el número de votantes de cada distrito. Cada distrito electoral parlamen-

tario se transformará en uno, dos o tres distritos electorales para la Asamblea escocesa, según una fórmula basada en el tamaño del electorado medio por distrito en Escocia. La fórmula será la siguiente:

a) Distritos electorales parlamentarios cuyo electorado es menor que el 75 por 100 del electorado medio: Un distrito electoral para la Asamblea.

b) Distritos electorales parlamentarios cuyo electorado es mayor del 75 por 100 y menor del 125 por 100 del electorado medio: Dos distritos electorales para la Asamblea.

c) Distritos electorales parlamentarios cuyo electorado es superior al 125 por 100 del electorado medio: Tres distritos electorales para la Asamblea.

Considerando el electorado total actual, este sistema producirá una Asamblea de unos 138 miembros. Si se modifican los distritos electorales parlamentarios se volverá a aplicar esta fórmula para realizar nuevas divisiones. La distribución en distritos electorales para la Asamblea se hará a través de «Orders in Council», presentadas al Parlamento por el secretario de Estado.

34. Podrán votar en las elecciones para la Asamblea los mismos electores que en las parlamentarias, también los nobles (*peers*), pero nadie podrá votar más que en un distrito. El secretario de Estado será el órgano encargado de la supervisión de las elecciones y de la elaboración de normas

para materias como gastos electorales y semejantes.

35. La Asamblea será elegida para un periodo de cuatro años, pero el secretario de Estado podrá realizar ligeros ajustes para fijar una fecha conveniente para la elección.

36. La fecha, lugar y otras precisiones de la primera convocatoria serán fijados por el secretario de Estado. Para las sucesivas será la propia Asamblea la que decidirá.

37. La Ley también regulará los asuntos referentes al estatuto de los miembros de la Asamblea, tales como condiciones para ser elegido, descalificación, expulsión y renuncia, así como las garantías especiales para el desarrollo de su función, como inmunidad frente a acciones por difamación. Podrán ser miembros de la Asamblea los parlamentarios de las Cámaras de los Lores y de los Comunes. Aunque a menudo existirán consideraciones prácticas que les impedirán presentarse, no parece justo que se les excluya formalmente.

38. Los candidatos elegidos para la Asamblea deberán prestar juramento o declarar formalmente su lealtad a la Corona antes de ser proclamados.

39. El sueldo y dietas de los miembros de la Asamblea se determinará inicialmente por el secretario de Estado y, en lo sucesivo, por la propia Asamblea.

40. El secretario de Estado pondrá en funcionamiento la Asamblea por medio de órdenes provisionales. En lo sucesivo lo hará la propia Asamblea, con sujeción a los requisitos de la Ley, por ejem-

plo, sobre el uso de Comités (párrafos 76 a 79 y sigs.).

41. La Asamblea elegirá de entre sus miembros un presidente, como el *speaker* de la Cámara de los Comunes. El personal de la Asamblea es responsable ante ésta, no ante el Ejecutivo.

42. El secretario de Estado no será miembro nato de la Asamblea, pero podrá acordar con ésta su asistencia e intervención en alguna sesión de vez en cuando.

El Ejecutivo escocés

43. Las funciones ejecutivas en las competencias devueltas (incluyendo las facultades de legislación delegada) serán ejercidas por el Ejecutivo escocés. Cada «miembro del Ejecutivo» ejercerá las que le sean atribuidas por el «jefe del Ejecutivo».

44. Normalmente el Ejecutivo será nombrado después de cada elección para la Asamblea. El secretario de Estado para Escocia invitará a un probable jefe del Ejecutivo, generalmente al líder del partido mayoritario, a que forme un Ejecutivo que cuente con el apoyo de la Asamblea. El posible *Chief Executive* someterá a la Asamblea los nombres de los miembros de su Ejecutivo, y ésta los aprobará o rechazará en bloque. Si la Asamblea los aprueba, el secretario de Estado le nombrará formalmente jefe del Ejecutivo. Si la Asamblea rechaza el equipo propuesto, el secretario de Estado puede invitar a otras personas o al mismo para un nuevo intento.

45. El secretario de Estado también nombrará, a propuesta del jefe del Ejecutivo, a los *assistants*, que son cargos políticos, pero no miembros del Ejecutivo, y, por lo tanto, no requieren la confianza de la Asamblea.

46. Los miembros del Ejecutivo y los *assistants* serán de ordinario miembros de la Asamblea, pero esto no constituye una norma rígida. Es preciso dejar abierta la posibilidad de posibles nombramientos de personas distinguidas o con cierta preparación específica (por ejemplo, en Derecho) que no sean miembros de la Asamblea, ya que aquí no existe la posibilidad de buscarlas en una segunda cámara, como en Westminster. En cualquier caso es de suponer que presiones políticas, como la facultad de la Asamblea de aprobar o rechazar al Ejecutivo propuesto, serán un factor de peso para impedir un abuso de la posibilidad de nombrar o no miembros.

47. Los miembros del Ejecutivo y *assistants* que no sean miembros de la Asamblea tendrán voz en las sesiones de ésta, pero no voto.

48. La Ley fijará el número máximo de miembros del Ejecutivo y de miembros y *assistants* en conjunto. El secretario de Estado estará facultado para aumentar por orden ambos números. El sueldo y dietas de los miembros del Ejecutivo y *assistants* será fijado en principio por el secretario de Estado y, en lo sucesivo, por la Asamblea.

49. Los cambios de personas en el Ejecutivo, incluyendo destituciones, se realizarán formalmente

por el secretario de Estado, a propuesta del jefe del Ejecutivo; no será precisa la aprobación de la Asamblea. Si un jefe del Ejecutivo abusara de su facultad para crear un equipo nuevo sin aprobación de la Asamblea, ésta podría emitir un voto de censura o de desconfianza. Los miembros del Ejecutivo desempeñarán su cargos formalmente «con el consentimiento de su Majestad», y por lo tanto, en última instancia, el secretario de Estado podría destituir un Ejecutivo si estimara que estaba desempeñando sus funciones sin la suficiente confianza de la Asamblea.

50. El cese por cualquier causa del Jefe del Ejecutivo implica la dimisión de todo el Ejecutivo. El secretario de Estado estará facultado, sin necesidad de aprobación por la Asamblea, a nombrar un Ejecutivo de gestión para mantener la administración hasta el nombramiento de un Ejecutivo aceptado por la Asamblea.

Legislación de la Asamblea escocesa

51. En las materias que no sean devueltas, el Parlamento continuará creando y controlando la legislación para el conjunto del Reino Unido. La Asamblea escocesa legislará en las que se le atribuyan. Al principio el Ejecutivo escocés actuará con arreglo a la legislación existente, pero la Asamblea puede evidentemente modificarla o derogarla y sustituirla por sus propias leyes.

52. A semejanza del Parlamento de Westminster, la Asamblea

emanará dos clases de legislación: «Acts» y «Statutes» (Leyes y Reglamentos). Los *statutes* servirán para el desarrollo de las leyes tanto del Parlamento como de la propia Asamblea.

53. La Asamblea será unicameral. El procedimiento de presentación y discusión de los proyectos de ley será semejante al de Westminster. Cuando los proyectos hayan atravesado todo el proceso legislativo serán sometidos a la sanción de la Reina, en Consejo, por medio del secretario de Estado. Los párrafos siguientes se refieren al proceso legislativo.

54. Pueden presentar a la Asamblea proyectos de Ley tanto el Ejecutivo como los miembros, a título individual; pero si los proyectos conllevan un aumento del gasto público, siempre es preciso el acuerdo del Ejecutivo. La ley establecerá, en términos generales, el procedimiento legislativo a través de etapas, que serán fundamentalmente las siguientes:

a) Debate general sobre el proyecto, con posibilidad de que los miembros voten sobre sus principios generales.

b) Debate y votación sobre los detalles del proyecto.

c) Votación sobre el proyecto en bloque, sin posibilidad de introducir enmiendas.

La elaboración precisa de estos principios será competencia de la propia Asamblea.

55. Cualquier proyecto de ley que suponga una vinculación para la Corona en materias no devueltas precisará de un procedimiento legislativo especial en que inter-

venga el Gobierno (de Londres). El Gobierno está considerando las características de este procedimiento y la etapa del proceso legislativo de la Asamblea en que debería operar.

56. El presidente de la Asamblea, previo dictamen de su asesoría jurídica, informará a la Asamblea sobre los *vires* de un proyecto (es decir, sobre si el proyecto cae dentro de los límites de las competencias devueltas) en el momento de su presentación y de nuevo en la etapa final del proceso legislativo. Aunque el informe sea contrario no detendrá el proceso legislativo, pero servirá de aviso a la Asamblea y al Ejecutivo. El Gobierno no intervendrá formalmente en esta etapa, pero estará informado del proyecto de ley y del dictamen del presidente de la Asamblea, y en su caso, podrá prevenir informalmente sobre las posibles dificultades que se prevean. También las autoridades escocesas podrán consultar informalmente al Gobierno.

57. Terminado el proceso legislativo en la Asamblea, los proyectos de ley serán enviados al secretario de Estado. El Gobierno considerará entonces, previo dictamen de la Asesoría Jurídica (*Law Officers*), si alguna parte del proyecto es *ultra vires*. Las disposiciones accesorias o incidentales referentes a un tema principal que caiga dentro de las competencias devueltas serán consideradas *intra vires* aunque sobrepasen ligeramente las competencias de la Asamblea. El Gobierno también se pronunciará sobre la oportunidad política del proyecto.

58. Para ser presentado a sanción real, el proyecto debe estar *intra vires* y ser aceptable desde el punto de vista de su oportunidad política. Si no presenta alguna o las dos de estas características el secretario de Estado lo devolverá a la Asamblea con un informe sobre las razones de la devolución.

59. Será competencia de la Asamblea el procedimiento a seguir con los proyectos de ley que le sean devueltos. Si un proyecto devuelto por *ultra vires* se vuelve a presentar en términos considerados de nuevo *ultra vires* al secretario de Estado, éste informará de ello a la Asamblea y el proyecto no será sometido a la sanción real. Si un proyecto devuelto por razones de oportunidad política es reelaborado en términos que lo hacen de nuevo inaceptable para el Gobierno, éste debe presentarlo ante el Parlamento con una moción en que pida su rechazo. Si el Parlamento respalda esta moción, el Gobierno informará a la Asamblea que el proyecto no será presentado a la sanción real. Si el Parlamento no acepta la moción gubernamental, el proyecto de ley saldrá adelante.

60. Ha sido preciso detallar con amplitud los poderes de reserva gubernamentales para detener la marcha de los proyectos de ley de la Asamblea. Pero esto no refleja el espíritu que el Gobierno piensa prevalecerá en el funcionamiento de la devolución de poderes ni el funcionamiento normal de las instituciones. De ordinario los proyectos de ley de la Asamblea serán presentados a sanción real, sin retrasos ni trastornos.

61. Subyacente a todos estos mecanismos permanecerá la soberanía del Parlamento que representa a todo el Reino Unido. El Parlamento podrá aprobar leyes sobre cualquier materia y para cualquier parte del Reino Unido. Toda cesión de esta soberanía llevaría no a la devolución de poderes, sino a una fórmula federal. Sin embargo en un clima de cooperación y buena voluntad el Parlamento legislará sobre un tema objeto de devolución sólo previo acuerdo con la Administración escocesa (2).

62. La Asamblea escocesa estará subordinada constitucionalmente al Parlamento. Habrá sido creada por éste, estará sometida a sus leyes y no podrá modificar el esquema de devolución de poderes. Sin embargo el Gobierno hará lo posible para que la Asamblea escocesa asuma efectivamente la tarea de legislar para Escocia en las materias objeto de devolución. Los proyectos de ley de la Asamblea serán controlados por el procedimiento expuesto en los párrafos 56 y 57 para vigilar sus límites en el seno de las competencias devueltas. Surge, sin embargo, la cuestión de si, una vez obtenida la sanción real, una ley de la Asamblea puede ser atacada por *ultra vires* ante los tribunales, es decir, si la jurisdicción puede revisar a instancia de parte si la ley sobrepasa las competencias objeto de devolución. Este punto no es simplemente

una precisión jurídica y existen argumentos contradictorios.

63. En favor de la revisión judicial podría argüirse: 1) que éste es un complemento natural de las actuaciones de un órgano legislativo cuya competencia está limitada por la ley; 2) que no debería limitarse el derecho de los ciudadanos a llevar delante de un tribunal cualquier exceso en el uso del poder; 3) que los límites de la devolución deberían estar sujetos a interpretación por los tribunales a medida que vayan surgiendo puntos conflictivos y no solamente por los ministros del Gobierno, expuestos a presiones políticas y haciendo sus juicios en abstracto antes de que exista experiencia del funcionamiento de las leyes de la Asamblea; y 4) que la exclusión de la revisión judicial complicaría la tarea de los tribunales, que de todos modos tendrán que tomar en cuenta la Ley de Devolución cuando interpreten las leyes de la Asamblea.

64. En contra de la revisión judicial puede alegarse: 1) que su exclusión daría consistencia y simplificaría la legislación al reducir las dudas y las posibilidades de litigio que dada la complejidad del reparto de competencias obstruirían la actuación gubernamental; 2) que la Asamblea desempeñará, en su campo, el mismo papel que el Parlamento y que el ciudadano debería confiar en sus leyes como en las de éste; 3) que la revisión judicial causó problemas en el funcionamiento de la Government of Ireland Act de 1920 y fue deliberadamente excluida por el Parlamento en la Northern Ireland

(2) En este caso y a lo largo de este Libro Blanco, el término Administración sirve para designar globalmente al Ejecutivo y a la Asamblea escocesa.

Constitution Act de 1973; y 4) que los tres controles sucesivos sobre los *vires* de cualquier proyecto de ley de la Asamblea antes de que sea sancionado (véanse párrafos 56 y 57) deberían ser una salvaguarda suficiente.

65. El Gobierno agradecerá la discusión pública de este tema antes de llegar a una decisión final.

66. Queda la cuestión de la legislación «privada», es decir, promovida por personas o corporaciones, como las autoridades locales, sobre asuntos particulares que les afectan a ellos pero no al interés público. En las competencias devueltas, la Asamblea escocesa debería estar facultada para aprobar legislación pública y privada, pero en este campo los procedimientos son complejos y sería difícil instrumentarlos detalladamente en la ley. El Gobierno piensa que la ley debería autorizar a su Majestad para regular por *Order in Council* (decreto) esta materia una vez que se instrumente un esquema apropiado. Si esto no se ha conseguido antes de que la Asamblea se haga cargo de sus funciones principales, toda la legislación privada escocesa, incluyendo la que verse sobre materias devueltas, será emanada por el Parlamento como hasta ahora. Los procedimientos actuales prevén ya audiencias (*hearings*) de los interesados en Escocia.

Legislación delegada

67. El ejecutivo escocés tendrá la facultad reglamentaria en las materias en que se le reconozca, bien por las leyes de la Asamblea

o por las del Parlamento que sean aplicables a las competencias devueltas.

68. La Asamblea decidirá qué materias deben reservarse a la ley y cuáles son susceptibles de desarrollo reglamentario y los requisitos para éste. Los requisitos que establezca la Asamblea escocesa para el desarrollo reglamentario de leyes del Parlamento deben ajustarse a las exigencias de la propia ley; es lógico, en efecto, que en esta etapa el ejecutivo escocés esté sometido a los controles del desarrollo reglamentario previstos por la propia ley cuando fue aprobada por el Parlamento. Más adelante la Asamblea estará facultada para modificar por ley los controles del desarrollo reglamentario de las leyes del Reino Unido que se refieran a materias objeto de devolución.

69. En el caso de que una ley del Reino Unido en una materia objeto de devolución establezca que su desarrollo reglamentario deba realizarse en forma conjunta por dos o más Ministerios, o previa aprobación del Tesoro o del Ministerio de la Función Pública, estas facultades se entenderán referidas al conjunto del ejecutivo escocés. Cuando una ley del Reino Unido autorice al Gobierno a regular una materia por Decreto (*Order in Council*) se entenderá autorizada su regulación por decreto del ejecutivo escocés (*Order of the Scottish Executive*).

70. La Asamblea deberá instrumentar mecanismos de control del desarrollo reglamentario semejantes a los utilizados por el Parlamento a través del Comité Conjun-

to para el control de los Reglamentos (*Joint Committee on Statutory Instruments*). La Asamblea podrá encargar esta función a alguno de sus comités sectoriales o crear uno específico.

*Poderes de reserva
del Reino Unido
en asuntos ejecutivos*

71. En los párrafos 56 al 60 se han expuesto las precauciones para asegurar que la Asamblea no rebase sus competencias legislativas o actúe en forma que pudiera resultar gravemente perjudicial. Similares soluciones se hacen precisas para cubrir posibles extralimitaciones del ejecutivo. (A estos efectos las actuaciones del ejecutivo engloban las reglamentarias.)

72. No tiene sentido devolver importantes competencias y mantener al mismo tiempo un control detallado desde el Centro. El Gobierno no puede ni quiere mediatizar todo lo que hace la Administración escocesa. Sin embargo, sí que debe conservar la posibilidad de intervenir cuando sea preciso, bien para evitar perjuicios en materias no devueltas, como Defensa, o por consideraciones del interés general del Reino Unido del que seguirá siendo responsable en última instancia.

73. El Gobierno tendrá que instrumentar tres formas de actuación para utilizarlas separadamente o combinadas:

a) Para actuaciones proyectadas, bien sean reglamentarias o actos administrativos, el Gobierno debe tener la posibilidad de prohibirlas o de exigir una conducta

determinada (incluso la anulación de actuaciones anteriores), previa resolución afirmativa del Parlamento en un plazo determinado.

b) En relación con reglamentos ya promulgados el Gobierno debe estar facultado para derogarlos por decreto previa resolución afirmativa del Parlamento. En caso de urgencia el decreto de derogación puede promulgarse sin el dictamen previo del Parlamento, pero condicionado a esta aprobación en un plazo determinado.

c) Para otras actuaciones ya realizadas o para omisiones, el Gobierno estará capacitado, si la Administración escocesa rehúsa realizar las modificaciones necesarias, para reasumir temporalmente las competencias en la materia devuelta en el grado mínimo necesario y para exigir y dirigir el personal y medios de la Administración escocesa a los fines precisos. Tales actuaciones se harán por decreto sujeto a aprobación parlamentaria. El Gobierno contará para estas acciones con todas las facultades concedidas por ley aplicable a Escocia, aunque quedarán suspendidos los preceptos que exijan la aprobación de la Asamblea para determinadas actuaciones (por ejemplo, la aprobación de ciertos reglamentos).

74. Estas facultades de intervención no están pensadas para una utilización frecuente, lo mismo que las facultades de reserva sobre los proyectos de ley de la Asamblea. Constituyen un mecanismo de salvaguardia y su existencia permite que la devolución sea más amplia. Por otro lado, su

utilización está sometida a la aprobación del Parlamento.

75. Estos procedimientos de control se refieren a circunstancias que exigen la actuación del Gobierno por razones de oportunidad política y son diferentes del control judicial de la legalidad de actos y reglamentos de la administración escocesa que podrá ejercitarse ante los tribunales como ocurre con los del Gobierno.

Comités de la Asamblea

76. El Gobierno opina que para el buen funcionamiento de la Asamblea todos sus miembros deberían contribuir al desempeño de las funciones encomendadas al ejecutivo. Por lo tanto, la Asamblea contará con un sistema de Comités para aconsejar al Ejecutivo e investigar sus actuaciones.

77. Existirá un Comité de Miembros de la Asamblea para cada uno de los grandes apartados de las competencias del Ejecutivo, Sanidad, Educación, etc. La composición de estos Comités sectoriales reflejará la distribución política de la Asamblea. Estarán presididos por miembros de la Asamblea que no pertenezcan al Ejecutivo y su personal dependerá de la Asamblea, no del Ejecutivo.

78. Antes del envío a la Asamblea de proyectos de ley o de decisiones políticas importantes, el ministro responsable deberá pedir el dictamen del respectivo Comité, excepto en casos de urgencia o cuando el asunto sea estrictamente confidencial. También antes del envío del proyecto, el Comité puede discutir sus principios e infor-

mar a la Asamblea como preludeo a la discusión y votación del proyecto en sesión plenaria. La Asamblea puede delegar la discusión detallada de un proyecto de ley en el Comité sectorial competente (procedimiento semejante al que sigue el Parlamento de Westminster) con posibilidad para asociarle otros Comités cuyas materias resulten también afectadas. Los Comités pueden examinar los reglamentos que caigan dentro de su competencia. Estarán facultados para ofrecer iniciativas al Ejecutivo, discutir y pronunciarse sobre la equidad de actuaciones concretas y en general para vigilar la actividad del departamento correspondiente.

79. Los funcionarios y la documentación del Ejecutivo estarán controlados por éste, pero los Comités de la Asamblea podrán solicitar testimonios escritos u orales de los miembros del Ejecutivo y de sus funcionarios y el Ejecutivo colaborará por su propio interés.

La función pública en Escocia

80. Al ser los miembros del Ejecutivo nombrados por la Corona, sus empleados serán funcionarios. El Gobierno ha considerado si éstos deberían constituir un *civil service* especial para Escocia o bien formar parte del Reino Unido. De hecho, la mayor parte serán funcionarios del actual Departamento para Escocia (*Scottish Office*).

81. La Comisión Kilbrandon informó a favor de la existencia de un *civil service* separado basándose en los siguientes argumentos: una administración autónoma exi-

giría la posibilidad de elegir a sus propios altos funcionarios; no aceptaría de buen grado que los asuntos generales en materia de personal estuvieran en manos de un departamento de la Administración central; y desearía asegurarse de la total lealtad de sus funcionarios que hubieran que negociar con el Gobierno por ejemplo en materia de la subvención global.

82. Existen, sin embargo, argumentos muy fuertes en favor del mantenimiento de un *civil service* unificado: favorecería la coordinación y consulta que asegurarán el éxito de la devolución; la experiencia actual no sugiere que el hecho de que haya un solo *civil service* produzca conflictos de lealtad; los funcionarios, por tradición apoyan sinceramente a cualquier ministro que dirija su Departamento; no se puede asegurar que el personal actual desee ser transferido a un servicio diferente de aquel para el que fueron seleccionados, y en el cual el trabajo, las condiciones y las perspectivas de futuro pueden llegar a ser sustancialmente diferentes.

83. Es preciso tener en cuenta otros factores. Una función pública separada duplicaría la gestión de los asuntos generales que ahora se resuelven a nivel central. Por otro lado, si existiera una función pública única el Ejecutivo escocés tendría mayor campo donde elegir a sus altos funcionarios. También es importante en esta materia la propia opinión de la Administración escocesa y para conocerla habrá que esperar a que se constituya. Actualmente si se decidiera la constitución de un *civil service* se-

parado éste tardaría varios años en organizarse; se trata, pues, de una opción a largo plazo.

84. El Gobierno opina que es de interés para todos el mantenimiento de una función pública única para todo el Reino Unido. Las propuestas de cambio serían discutidas con la Administración escocesa y los representantes del personal serían consultados en todo el proceso. En todo caso sería esencial mantener la tradicional imparcialidad del sistema de selección.

85. Las necesidades de personal y su coste se detallan en la parte VI.

Reclamaciones y quejas

86. Las reclamaciones contra los Departamentos gubernamentales son investigadas por el comisario parlamentario para la Administración, el *Ombudsman*. En la ley será preciso establecer los mecanismos correspondientes para las materias objeto de devolución. Los mecanismos básicos de esta importante salvaguarda de los derechos de los ciudadanos se establecerán por el Parlamento, pero el nuevo comisario escocés dependerá de la Asamblea.

La Comunidad Europea y otros aspectos internacionales

87. El Gobierno debe seguir asumiendo todas las relaciones internacionales, incluyendo las derivadas de la participación en la Comunidad Europea. Esta es la única solución compatible con la unidad política. Cada uno de los es-

tados miembros de la Comunidad, incluyendo Alemania occidental con su estructura interna federal, está representado exclusivamente por su gobierno central en todos los órganos encargados de la política comunitaria. Es el Reino Unido en bloque el que es miembro de la Comunidad, y su Gobierno constituye su único representante tanto en la Comunidad como en los otros asuntos internacionales.

88. Sin embargo, las relaciones comunitarias y las internacionales afectan a muchas de las competencias objeto de devolución y será preciso tener en cuenta la opinión de la Administración escocesa que a su vez refleje sus contactos con otros organismos escoceses como las autoridades locales.

89. No hace falta institucionalizar esta consulta; será más conveniente un sistema informal de contacto entre miembros y funcionarios de la Administración escocesa y el Gobierno. Los canales más eficaces para estos contactos serían el secretario de Estado para Escocia y los ministros que representan al Reino Unido en Bruselas o en otros organismos internacionales.

90. Queda pendiente la cuestión de cómo asegurar que todas las obligaciones contraídas a nivel internacional y que afectan a materias objeto de devolución son cumplidas en Escocia. Esto encierra dos problemas: primero evitar las acciones que atenten a los compromisos y segundo realizar las actuaciones precisas para cumplirlos.

91. La manera usual de evitar la ruptura de los compromisos contraídos será la consulta entre el

Gobierno y el Ejecutivo escocés. Si excepcionalmente esto no fuera suficiente y la Asamblea escocesa aprueba un proyecto de ley o el Ejecutivo realiza cualquier actuación contraria a las obligaciones internacionales del Reino Unido, el Gobierno podrá utilizar sus poderes de reserva por motivos de oportunidad política. Estos poderes son los descritos en los párrafos 58, 59 y 73. Sin embargo, dado que las obligaciones internacionales contienen esencialmente cuestiones de hecho y de derecho (a veces complejas y técnicas) más que de oportunidad política, el uso de los poderes de reserva del Gobierno no requerirá en estos casos la aprobación del Parlamento.

92. La forma de lograr que se tomen las medidas precisas para cumplir las obligaciones en relación con la Comunidad Europea u otros compromisos internacionales es una cuestión difícil. Por un lado, el Gobierno es responsable de su cumplimiento. Por otro, la Administración escocesa que conoce mejor sus propias circunstancias y su legislación, debe tener cierta participación en los asuntos que caigan dentro de materias objeto de devolución y que resulten afectados por compromisos internacionales (especialmente por los cada vez más numerosos con la Comunidad Europea). La mejor solución consiste en que el Gobierno continúe siendo responsable único del cumplimiento incluso en materias devueltas pero que pueda delegarlo en la administración escocesa por medio de las acciones necesarias, sean legislativas o ejecutivas. Esta facultad de delegar será flexible,

pudiendo referirse bien a un solo asunto, como una directriz de la Comunidad, o a toda una materia. El Gobierno opina que en la práctica la delegación del cumplimiento en la Administración escocesa será el procedimiento normal. La ley de Devolución integrará a la Administración escocesa en la lista de los órganos encargados del cumplimiento de las obligaciones, contenida en la ley de las Comunidades Europeas de 1972.

C) SISTEMA FISCAL

93. Los mecanismos financieros constituyen la base de cualquier esquema de devolución de poderes. Los que el Gobierno ha elegido reflejan su punto de vista sobre el tema, reconociendo la continuidad de la unidad política y económica y la necesidad de estrecha colaboración. Los párrafos 94 a 100 exponen los conceptos básicos y los 101 a 113 los detalles de su aplicación.

Conceptos básicos

94. El Libro Blanco de septiembre de 1974, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Kilbrandon, proponía que la asignación financiera para los servicios devueltos debiera hacerse en forma de una subvención global (*block grant*) aprobada por el Parlamento teniendo en cuenta tanto las necesidades locales como la conveniencia de cierto grado de uniformidad, tanto en los servicios como en las cargas fiscales en todas las regiones del Reino Unido. Este sis-

tema dejaba a las Asambleas la tarea de distribuir la subvención global entre las diferentes necesidades.

95. Posteriores estudios han demostrado que éste sería el único sistema que tome en cuenta las necesidades de gasto público en todo el Reino Unido, incluyendo las regiones con problemas particulares. Esto requiere una decisión anual del Gobierno discutible por el Parlamento, sobre el gasto público para todas las regiones del Reino Unido.

96. En teoría podría basarse el gasto público para Escocia en los ingresos públicos recaudados allí. Pero incluso si esos ingresos pudieran identificarse inequívocamente, tal sistema resultaría totalmente incompatible con el principio de la distribución según las necesidades.

97. El Gobierno es consciente de que el descubrimiento de grandes yacimientos petrolíferos en el Mar del Norte ha dado origen a otro género de planes. Hay quienes aducen que las rentas del petróleo deben ser controladas por las zonas en cuyas costas se encuentran los yacimientos sea cual fuere el efecto para el resto del país. El Gobierno desea deshacer malentendidos; tal propuesta, se den o no cuenta sus partidarios, implicaría la ruptura del Reino Unido.

El Gobierno opina que el petróleo debe recibir el mismo tratamiento que otros recursos naturales (como los grandes depósitos de carbón hallados recientemente en Inglaterra y el gas natural de sus costas), y los beneficios deben ser traídos al fondo común de la na-

ción para ser distribuidos de acuerdo con las necesidades relativas. Cualquier otra solución destruiría no sólo la unidad económica sino la política. Los que desean reservar para Escocia los ingresos del petróleo u otras rentas originadas en su territorio están de hecho pidiendo un estado separado. No es posible exigir el disfrute de derechos que sólo surgen del separatismo, y excluir éste.

98. Por su parte el Gobierno excluye el separatismo. Incluso si desde un estrecho punto de vista económico Escocia gozara de un bienestar temporal guardándose los beneficios del petróleo exclusivamente para sí (y éste es un cálculo muy inseguro dado que se basa en la posesión de reservas limitadas de un solo producto cuyo precio varía en el mercado mundial), el Gobierno es de la opinión que la gran mayoría del pueblo escocés se opone a la destrucción de la Unión. El Gobierno repite su postura de que las regiones más necesitadas del Reino Unido deben recibir su justa parte de los beneficios procedentes de los recursos energéticos de la plataforma continental que pertenecen al conjunto del reino.

99. Por lo tanto, el Gobierno proyecta que la parte de gasto público para Escocia se decida en la misma operación de reparto del gasto para todo el país. El montante total será objeto de decisión política sobre la base de una evaluación de las necesidades relativas realizada de acuerdo con la Administración escocesa a lo largo de un proceso de colaboración estrecha y continua. Una vez esta-

blecidos los cupos de gasto público para cada región el Parlamento votará la subvención global para cubrir los costos de los servicios objeto de devolución. En 1974-75 el gasto público en los servicios propuestos para ser devueltos alcanzó a 2.000 millones de libras, más otros 100 millones pagados por las corporaciones locales por amortización de empréstitos. Si los mecanismos financieros que se proponen en los párrafos siguientes hubieran estado en vigor, este gasto se hubiera repartido en una subvención global de más de 1.300 millones de libras, impuestos de las corporaciones locales por un valor de 300 millones y préstamos por 500 millones. El gasto en los servicios públicos objeto de devolución habría llegado a los tres quintos del gasto público total en Escocia.

100. No se puede diseñar una fórmula objetiva para el reparto a Escocia, Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte; en circunstancias que varían de año en año, esta función supone opciones muy complejas y de gran sensibilidad política. Sin embargo, la existencia de información objetiva sobre necesidades y *standards* serviría para apoyar estas opciones. El Gobierno discutirá con la Administración escocesa los diversos mecanismos para recoger y tratar esta información.

La subvención global

101. Una vez votada la subvención global, será pagada a lo largo del año fiscal a intervalos regulares. La contabilidad del gasto será intervenida no por el Parlamento,

sino por la Asamblea. La ley de Devolución establecerá los rasgos básicos del sistema de control financiero, pero éste será asumido por la Asamblea escocesa.

102. La Administración escocesa será totalmente autónoma para decidir el destino de los fondos de la subvención global. Por ejemplo, cuánto debe gastarse en carreteras, viviendas, escuelas y hospitales y en qué zona de Escocia. Como muestran las cifras del párrafo 99, esto constituye una fuente de poder no sólo económico, sino social. La Administración dispondrá así de un eficaz instrumento para configurar la evolución de una amplia gama de servicios.

103. La decisión gubernamental sobre la cuantía de la subvención para los servicios objeto de devolución no será arbitraria sino el resultado de un proceso de consulta anual con la Administración escocesa.

104. La Administración basará sus propuestas en su apreciación de las necesidades de Escocia en las materias objeto de devolución. Pero el Gobierno debe también tener en cuenta otras necesidades tanto en las materias no devueltas como en otras regiones del Reino Unido. A su vez todas estas necesidades deben considerarse englobadas en los fondos que el Reino Unido puede dedicar al gasto público frente a otros posibles destinos como balanza de pagos, consumo e inversión privados y necesidades de las industrias nacionalizadas como carbón y acero, que seguirán siendo de gran importancia para Escocia.

105. Con flexibilidad por ambas partes, debería llegarse a un acuerdo sobre la cantidad que sea justa para Escocia y para el resto del Reino Unido. Si no se logra un acuerdo el Gobierno decidirá, pero precisará la aprobación del Parlamento. Este resulta el órgano adecuado para decidir la subvención para los servicios devueltos, puesto que en él coinciden los diputados escoceses con los de otras partes del Reino Unido. También será competente para establecer límites al endeudamiento a corto plazo de la Administración y al recurso al Fondo Escocés de Préstamos.

Impuestos

106. Los contribuyentes escoceses continuarán pagando los impuestos del Reino Unido a los tipos impositivos generales y estos ingresos engrasarán el fondo central de recursos nacionales, que financiará la subvención global y el resto del gasto público según las necesidades.

107. El Gobierno ha considerado con especial atención la cuestión de si la Administración escocesa debería estar facultada para recaudar impuestos. Como ya se ha expuesto anteriormente, se rechazan tanto la idea de compartir la potestad recaudatoria general como la reserva para Escocia de los ingresos fiscales procedentes de su territorio. Otro tema es si la Administración estaría facultada para imponer ciertos tributos adicionales para financiar gastos extraordinarios que considere im-

portantes. Esta carga recaería únicamente en los contribuyentes escoceses como beneficiarios del gasto extraordinario.

108. Puede ocurrir que el pueblo escocés no desee pagar regularmente más impuestos para financiar un gasto público mayor que el que se le asigne en la distribución para todo el Reino Unido. Sin embargo, la concesión a la Administración escocesa de ciertas facultades impositivas adicionales le permitiría actuar con mayor libertad. La búsqueda de nuevas formas de impuestos es tarea difícil; no se trata, en efecto, de crear impuestos que por su escaso rendimiento no satisfagan la necesidad de mayor autonomía, ni tampoco aquellos que recaigan excesivamente sobre grupos muy particulares. Entre las posibilidades consideradas las que han merecido mayor atención serían un impuesto sobre las ventas al por menor distinto del VAT (sobre el valor añadido) y un recargo en el general sobre la renta personal. Sin embargo, cualquiera de estas soluciones presenta los siguientes inconvenientes: mayor complejidad administrativa tanto para los contribuyentes como para la Administración; los altos costes que para los comerciantes al por menor, para los empresarios y para la propia Administración supone el mantenimiento de un sistema de recaudación, independientemente de que se utilice o no en un año determinado. Por tanto, ambas posibilidades fueron descartadas como inadecuadas para una recaudación discontinua y a tipos impositivos reducidos. El Gobierno

decidió, en conclusión, que el único sistema utilizable por una administración descentralizada será atribuirle la facultad de imponer una sobrecarga en los impuestos recaudados por las corporaciones locales bien a los tipos impositivos actuales o según el sistema que se decida (por ejemplo, tras el informe de la Comisión Layfield sobre financiación de las corporaciones locales). Ningún tipo de impuesto resulta popular, pero este sistema que se propone permitirá a la Administración escocesa una útil discrecionalidad. No se verá obligada a utilizarlo salvo para hacer frente a un déficit o cuando deliberadamente decida un aumento del gasto público; por ejemplo, para asuntos de prioridad para Escocia y por los cuales suponga que los contribuyentes están dispuestos a pagar.

109. Las corporaciones locales que se encargarán de la gestión de muchas de las competencias objeto de devolución tienen la posibilidad de decidir sus propios niveles impositivos, así, pues, en cualquier caso siempre existirá cierta flexibilidad en el montante de los fondos disponibles para los servicios públicos en Escocia. La Administración escocesa decidirá la parte de subvención global destinada a las corporaciones locales y su distribución entre ellas. En el cálculo de la subvención, el Gobierno tendrá en cuenta que la asignación a las corporaciones locales escocesas sea semejante a la que corresponda a las del resto del país en relación con sus recursos fiscales propios y necesidades de gasto. Pero el reparto de

la subvención global y la imposición de las corporaciones se decidirán en Escocia.

110. Las fuentes de impuestos locales serán las mismas que en Inglaterra. La Asamblea escocesa tendrá poder para ajustar los tipos impositivos y las evaluaciones a las circunstancias locales, pero sólo el Parlamento podrá autorizar nuevos impuestos.

Otras fuentes de financiación

111. El gasto de las corporaciones locales y de otras corporaciones públicas en los servicios devueltos continuará siendo financiado en parte por medio de créditos. Las corporaciones locales podrán recurrir al Consejo de Préstamos para Obras Públicas (*Public Works Loan Board*). Otros organismos públicos tendrán acceso a un nuevo Fondo Escocés de Préstamos, para empréstitos a largo plazo, que será financiado por el Fondo Nacional de Préstamos y controlado por la Administración escocesa. La principal condición de su funcionamiento será que el tipo de interés que cargue en sus operaciones no podrá ser inferior al del Fondo Nacional. Las únicas operaciones financieras que precisarán control particular del Gobierno serán las que recurran a financiación exterior o en moneda extranjera. Sin embargo, el Gobierno ejercerá un control general sobre el montante total del endeudamiento a largo plazo y, dentro de éste, del procedente de fuentes oficiales. Estos controles resultan esenciales para la gestión de la economía británica.

Intervención y control financiero

112. La ley establecerá los rasgos básicos del sistema de intervención del gasto y del control contable. Además del Fondo Escocés de Préstamos se crearán los organismos escoceses paralelos al Fondo Consolidado (*Consolidated Fund*), Intervención General (*Comptroller and Auditor General*) y Comité de Cuentas Públicas (*Public Accounts Committee*). La Asamblea tendrá facultad para disponer sus gastos por medio de una orden de la Asamblea (*Assembly Order*) equivalente a las «Appropriations Acts» del Parlamento.

113. La responsabilidad de controlar los créditos del Fondo Escocés y de supervisar los mecanismos del control financiero recaerá totalmente en órganos escoceses. Los informes del interventor general escocés se presentarán ante la Asamblea y serán estudiados por el Consejo de Cuentas escocés; será la Asamblea la que decidirá, tras estos informes, si exigir o no explicaciones al Ejecutivo.

La ley hará obligatoria la publicación de los informes de forma que el gasto en las materias objeto de devolución esté sometido al mismo control popular que el gasto público en general.

D) MATERIAS OBJETO DE DEVOLUCIÓN

Principios generales

114. Es importante aclarar el significado de devolución legislativa. Al ser devuelta una materia, la responsabilidad por las actua-

ciones gubernamentales referentes a la misma será transferida a la Administración escocesa. Sin embargo, esto no equivale a una transferencia de competencias entre Departamentos gubernamentales o entre corporaciones locales, sino que significa mucho más. En concreto, quiere decir que la Administración (3) será competente para modificar la legislación que regula tales materias. Es decir, no queda limitada a continuar la gestión tal como se lleva actualmente por el Gobierno central, sino que podrá terminarla, cambiar los modos de gestión o emprender nuevas actividades.

115. El Gobierno se propone aplicar este amplio concepto de devolución a una masiva transferencia de responsabilidad por los asuntos de Escocia.

116. La ley determinará las materias que se devuelven; todas las competencias que no se transfieren expresamente seguirán encomendadas al Gobierno central y al Parlamento como en la actualidad. El Gobierno ha planteado la operación con la intención de transferir el mayor número posible de materias y reservarse sólo aquellas competencias en que razones ineludibles lo aconsejen como en los casos en que la devolución puede poner en peligro la unidad básica y los derechos fundamentales de los ciudadanos del Reino Unido o en que sea claramente precisa una mayor uniformidad o donde la devolución o

división de competencias pueda ser difícil o engorrosa.

117. Los párrafos 119 a 168 contienen el resultado de aplicar este punto de vista. El Gobierno opina que este modelo resulta adecuado a los intereses de Escocia y del Reino Unido en conjunto y que la extensión y cualidad de las competencias devueltas permitirá a la Administración escocesa adoptar un enfoque amplio y globalizado en su función al servicio del pueblo escocés.

118. Las competencias que serán objeto de devolución en las diferentes materias serán las que desempeña en la actualidad el Gobierno, sin que se prevea ninguna modificación de las de las corporaciones locales.

Administración local

119. Será devuelta la función gubernamental de supervisión de la mayor parte de las actuaciones de los entes locales escoceses. La Administración vigilará las actividades de las corporaciones en las materias devueltas, les distribuirá la parte alícuota de la subvención, controlará sus inversiones en capital y será responsable de la aplicación del sistema de tributación local descrito en los párrafos 109 y 110. La Ley de Devolución no modificará la estructura del régimen local. El Gobierno opina que una revisión radical en los próximos años del sistema de corporaciones locales y distribución de funciones entre ellas no favorecería ni a la Asamblea ni al propio régimen local. Sin embargo, a

(3) Recordamos que el término Administración se utiliza en el Libro Blanco para englobar tanto al Ejecutivo como a la Asamblea escocesa.—N. del T.

más largo plazo, la Asamblea podrá legislar sobre límites administrativos y electorales, sobre la aplicación detallada del sistema de distribución de fondos, sobre el reparto de competencias entre las corporaciones y el Ejecutivo y sobre la propia estructura del régimen local.

120. No será objeto de devolución la competencia para decidir la cualidad de elector o candidato, el sistema de votación y la frecuencia de las elecciones para las corporaciones locales. Estos rasgos democráticos fundamentales deberán permanecer bajo la autoridad directa del Parlamento.

121. Evidentemente, la Administración escocesa no tendrá poderes sobre las autoridades locales en aquellas materias que no hayan sido devueltas. En éstas el reparto de funciones entre el Gobierno central y el local no sufrirá modificaciones.

Sanidad

122. La Administración escocesa será responsable de la Sanidad, incluyendo las funciones en Escocia del Servicio de Sanidad Nacional (*National Health Service*). Esto quiere decir que podrán tomar medidas y decidir prioridades en lo referente a la Sanidad, incluso sobre la distribución de recursos. Tanto en este campo como en otros (véase párr. 160); ciertas normas y *standards* del Reino Unido serán de aplicación general, por ejemplo las referentes a medicinas y fármacos, pero, en general, la Administración podrá modificar la finalidad y carácter

de los mecanismos actuales y decidir las líneas de actuación en materias como control de nacimientos, cirugía de trasplantes, aborto, práctica médica de carácter privado y control de guarderías para la primera infancia.

Asistencia social

123. Serán competencia de la Administración escocesa aquellos servicios como asistencia a niños, ancianos, inválidos y otras personas que precisen de cuidados o ayudas especiales. En estos casos la Administración estará facultada para vigilar las entidades privadas que los suministran y para subvencionar a las fundaciones benéficas privadas.

Seguridad social

124. El sistema de seguridad social que administra un esquema de pensiones a individuos y familias no será objeto de devolución. Resulta necesario mantener un sistema centralizado y único de pensiones destinadas a mantener un nivel de vida decente con carácter mínimo para todos los ciudadanos del Reino Unido. El sistema de pensiones de guerra también se seguirá gestionando con carácter general para todo el Reino Unido.

125. Este sistema suscita algunos problemas por la complicada interacción entre las pensiones de seguridad social, los esquemas de reducción de alquileres e impuestos, las asignaciones por vivienda y las contribuciones mínimas y desgravaciones personales para los

que viven en casas de las corporaciones locales. Será precisa la aprobación del Gobierno para cualquier modificación en estos esquemas que afecte total o principalmente a personas que reciban beneficios suplementarios o que los recibirían si se introdujesen las modificaciones proyectadas. La razón de esta regla especial es que la carga financiera sería soportada por el Reino Unido en vez de por la subvención global o por los impuestos locales. Una cuestión distinta y más abierta a discusión es la de si por razón de la complejidad de su interacción con la seguridad social, no sería mejor no proceder a la devolución en lo que se refiere a estos esquemas. El Gobierno aceptará los comentarios oportunos de los organismos que se ocupan de estas materias.

Educación, Ciencia y Artes

126. La Administración escocesa será responsable de todos los asuntos culturales y educativos, excepto los contenidos en los párrafos 127 a 129 y siguientes. Así, dirigirá la primera y segunda enseñanzas y estará facultada para determinar sus niveles educativos, planes de estudio, requisitos de asistencia, niveles de edad y la política para la enseñanza privada y preescolar. También será competente para los servicios comunitarios y de asistencia a la juventud y para toda la extensión educativa y educación superior, excepto lo que se refiere a las Universidades.

127. La competencia en relación con las Universidades no será ob-

jeto de devolución. El Gobierno opina que conviene al interés del Reino Unido y de Escocia que las Universidades sigan integradas en un sistema para todo el país y bajo la supervisión de un único Consejo de Subvenciones a Universidades (*University Grants Committee*). Al mismo tiempo, el Gobierno concede importancia a la conexión de las Universidades con las otras partes del sistema de educación superior que serán competencia de la Administración escocesa. El Consejo de Subvenciones a Universidades recibirá, pues, el encargo de proyectar las modificaciones precisas para la parte de sus competencias que afecta a Escocia, y para acordar con la Administración escocesa el alcance de estos arreglos.

128. No tendría sentido la desmembración de los Consejos de Investigación (4) y, por tanto, no se proyecta la devolución de sus competencias. La Administración escocesa estará facultada para encargarse de proyectos de investigación, a ser posible previa consulta con los Departamentos interesados. Tampoco se devolverá la competencia referente al Consejo para la Conservación de la Naturaleza.

129. En parte por las razones expuestas en los párrafos 127 y 123 y también para evitar dificultades o fricciones en el presente intercambio generalizado de estudiantes en las instituciones de educación superior del Reino Unido, no será objeto de devolución el otor-

(4) De los de ámbito civil, los principales son: de Agricultura, Medicina, Medio Ambiente Natural, Ciencias y Ciencias Sociales.

gamiento de títulos superiores a la licenciatura ni de títulos universitarios ni de los grados mayores de educación superior no universitaria. En cambio, si será competencia de la Administración escocesa el otorgamiento de los otros títulos o diplomas del resto de la educación superior no universitaria.

130. La Administración será competente en todo lo referente a las Artes (excepto el control de exportación de obras) y en materia de museos, galerías y bibliotecas nacional y locales.

Vivienda

131. La Administración escocesa se ocupará de todo lo referente a la vivienda. El Gobierno sólo se reserva, por razones de política económica, la decisión sobre financiación de la vivienda construida por el sector privado (créditos hipotecarios a las sociedades inmobiliarias, etc.) y conservará también un poder de reserva para impedir o moderar las alzas en los alquileres públicos y privados cuando sea preciso por razones de política económica o por medidas antiinflacionarias. Aparte estas ligeras limitaciones, la Administración escocesa decidirá su propia política de vivienda para el sector público y privado y podrá dictar normas referentes a la adjudicación, mantenimiento, control de alquileres, subvenciones a corporaciones locales y a cooperativas, remodelación, normas técnicas para la construcción y reconstrucción de *slums*.

Planificación territorial y medio ambiente

132. La competencia para ambas materias corresponderá de modo general a la Administración escocesa, que se encargará de los diferentes aspectos de la utilización del territorio como, por ejemplo, desarrollo urbano, coordinación de la planificación territorial con la del transporte y creación de la infraestructura precisa para el desarrollo de la región. También se ocupará de la mejoría del medio ambiente, reconversión de terrenos abandonados, todo lo referente al agua como abastecimiento, drenajes, aguas residuales y alcantarillado y protección del paisaje.

133. Estas funciones de la Administración en relación con el territorio están, sin embargo, sometidas a ciertas limitaciones. En primer lugar, es absolutamente necesario que la nueva legislación sobre utilización del territorio sea aplicada con criterios uniformes para evitar distorsiones económicas. La Administración escocesa tendrá, sin embargo, amplias facultades de supervisión. En segundo término, la devolución de la competencia para la planificación territorial estará condicionada a la reserva al Gobierno central de una facultad de avocación de ciertos proyectos que afecten al interés general del Reino Unido, por ejemplo, en materias que no hayan sido devueltas como defensa. Asimismo el Gobierno tendrá que reservarse la función de resolver los posibles conflictos originados por la expropiación forzosa en este campo.

134. La Administración escocesa será competente en todo lo referente al deporte, parques públicos, espacios abiertos al público, monumentos, construcciones históricas, instalaciones de interés cívico y en una serie de otros asuntos como recogida y tratamiento de residuos, cementerios, mercados, ferias y concesiones de uso de terrenos públicos. También estará encargada de lo referente a catástrofes y emergencias naturales (aunque la utilización de tropas en estos casos seguirá siendo competencia del Gobierno central). Sus responsabilidades también incluirán la protección del medio ambiente en lo que se refiere a prevenir perturbaciones, contaminación atmosférica y ruido (salvo en los casos de aviones, barcos y vehículos a motor, porque están sometidos a acuerdos internacionales o porque existen consideraciones de interés nacional).

Carreteras y transportes

135. La Administración escocesa será competente en una amplia gama de cuestiones referentes al transporte. Estas incluyen: la planificación, construcción y determinación de las características técnicas de las carreteras; aplicación de las normas de tráfico (excepto en autopistas, en que, por razones de seguridad, es preciso su aplicación uniforme para toda Gran Bretaña), campañas de seguridad en carretera, planificación del transporte local, concesiones de líneas de viajeros, nombramiento de comisarios para el tráfico y re-

solución de los recursos contra sus decisiones, los servicios de transporte por autobús y barco del Grupo de Transporte Escocés, subvenciones a las líneas regulares aéreas y marítimas que sirven las islas y las *Highlands* y para la mejora de muelles y atraques, canales, pago de subvenciones al consumo de combustible para autobuses y supervisión general de las subvenciones de las corporaciones locales a servicios de transporte de viajeros por autobús o ferrocarril.

136. Hay algunos aspectos del transporte por carretera que, por razones de seguridad, precisan una regulación uniforme en toda Gran Bretaña. Se incluyen aquí las normas de tráfico (no su aplicación), las sanciones de circulación, el sistema de exámenes y permisos de conducir, las pruebas y licencias para vehículos destinados al servicio público y el transporte de sustancias peligrosas. La competencia sobre estos aspectos no será objeto de devolución.

137. La competencia, en relación con los aeropuertos dependientes de las corporaciones locales, será devuelta desde el primer momento. Respecto a los que pertenezcan y sean administrados por la *British Airport Authority*, el Gobierno discutirá su status futuro con la Administración escocesa con miras a la transferencia de competencias, pero conservando la BAA la dirección técnica y administrativa. Acuerdos semejantes regularán la situación de los que pertenezcan a la *Civil Aviation Authority*.

Localizaciones industriales y desarrollo

138. La Agencia Escocesa para el Desarrollo desempeñará un papel clave en este aspecto. Sus actuales funciones referentes al medio ambiente y a la construcción de instalaciones industriales serán desarrolladas al máximo por el esquema de devolución, salvo en el caso de las condiciones para la instalación de nuevas industrias, que seguirán controladas por el Gobierno, para evitar el peligro de una guerra de precios entre posibles localizaciones para atraer a nuevas industrias. Las otras funciones de la Agencia en relación con la industria no pueden ser objeto de devolución por la necesidad de preservar la unidad económica. Los mecanismos referentes a estos otros aspectos son descritos en la parte V, dentro de las funciones del secretario de Estado para Escocia. La mitad de los miembros del Consejo de dirección de la Agencia serán nombrados por la Administración escocesa, que también será consultada antes del nombramiento del presidente por el secretario de Estado.

139. Respecto al Consejo para el Desarrollo de las Islas y las *Highlands*, que se ocupa de una serie de temas específicos de estas zonas, la Administración escocesa tendrá competencia en todo lo que se refiere a las actividades sociales y económicas del Consejo y para nombrar a su presidente y miembros. Pero respecto a las actividades que incidan en materias que no sean objeto de devolución, como pesca, agricultura y apoyo a la industria, el Gobierno

establecerá un sistema de directrices y unos límites al coste de proyectos individuales, con los que deberá contar la Administración escocesa para decidir sus prioridades. Los grandes proyectos de instalaciones industriales quedan reservados a la Agencia Escocesa para el Desarrollo y al secretario de Estado. Las modificaciones en las competencias y en el área territorial del Consejo serán también competencia del secretario de Estado.

140. No se plantea un reparto de competencias o una desmembración territorial de las principales industrias nacionalizadas. Sin embargo, el Gobierno proyecta que éstas tengan contactos informales con la Administración escocesa en materias de interés común y que en sus memorias incluyan información sobre sus actuaciones recientes o futuras que afecten a Escocia. La Administración escocesa conocerá estos informes y podrá elevar sugerencias y peticiones a las industrias nacionalizadas y a los ministros.

141. Las funciones de la Administración referentes a la industria y al comercio resultan un importante elemento de la gestión global de la economía, y, por lo tanto, los Ministerios correspondientes conservarán sus actuales atribuciones en estos campos, pero consultarán al secretario de Estado o a la Administración escocesa en asuntos de interés común.

Recursos naturales

142. La Administración escocesa recibirá las competencias del actual Departamento Escocés (Cen-

tral) de Agricultura y Pesca, que se refieren a la utilización de la tierra y a los recursos naturales. Estas incluyen pesquerías fluviales y montes (particularmente importantes en Escocia), salvo las cuestiones fiscales reglamentarias e internacionales. La Comisión Forestal, ya situada en la actualidad en Edimburgo, será el órgano ejecutivo de la Administración escocesa para estas materias, y, por tanto, será financiada y controlada por ella en esta parte de sus funciones.

143. La Administración escocesa también será competente para la gestión de las propiedades agrícolas de que se encarga en la actualidad el secretario de Estado y para la mejora de puertos pesqueros. Sin embargo, los principales aspectos de la Administración de la agricultura y la pesca son tan inseparables de la gestión económica general del Reino Unido y están afectados por acuerdos internacionales que no parecen materias apropiadas para ser devueltas (véase párr. 280).

Legislación

144. El carácter peculiar de la legislación escocesa fue reconocido específicamente en la Unión entre Escocia e Inglaterra, y el Gobierno opina que este campo es particularmente apropiado para una extensa devolución de poder.

145. La Administración escocesa (5) tendrá plena autonomía legislativa en la regulación de los temas objeto del derecho privado

de los escoceses (*Scot's private law*) como derecho de las personas, delitos, contratos, propiedad, consorcios (*trusts*) y sucesiones. El Gobierno reconoce la importancia del desarrollo y reforma del derecho privado escocés como sistema jurídico integrado y peculiar. Sin embargo, existen interacciones complejas entre los temas regulados por el derecho escocés y otras áreas del derecho común como derecho mercantil, relaciones industriales (laboral) y protección de los consumidores, en que es preciso lograr uniformidad en todo el Reino Unido; por ejemplo, mantener un marco jurídico uniforme para el tráfico mercantil. Por esta razón se están llevando a cabo estudios tendentes a conciliar esta uniformidad con el mayor grado posible de devolución.

146. La Comisión Legislativa Escocesa continuará tras la devolución desempeñando un importante papel en la tarea de desarrollar coherentemente el conjunto de la legislación escocesa tanto en las materias devueltas como en las demás. Dada esta dualidad de su objeto de trabajo, la Comisión continuará dependiendo del Parlamento en cuanto a su constitución y estructura. Sin embargo, la Administración escocesa tendrá la facultad de nombrar a su presidente y demás miembros, y será competente para fijar su programa general de trabajo, aunque también el Gobierno podrá encargarle estudios e informes sobre materias que no hayan sido devueltas.

147. La Administración escocesa será también competente para

(5) Término que engloba a la Asamblea.

el derecho penal, pudiendo crear nuevos tipos delictivos, modificar o suprimir los existentes, determinar las penas y regular el tratamiento punitivo de los delincuentes, incluso el sistema penitenciario. Habrá, sin embargo, algunas excepciones. En primer lugar, la protección penal de la seguridad del Estado, por medio de la legislación sobre traición, espionaje y terrorismo. En segundo lugar, hay áreas en que la legislación penal, para ser eficaz, ha de ser uniforme, como en materia de explosivos, armas de fuego, drogas y venenos. Finalmente, hay legislación penal aplicable en exclusiva a materias que no serán devueltas como delitos fiscales y de circulación.

148. La aplicación del derecho penal por medio de la policía y del sistema de acusación pública (*public prosecution*) (que en Escocia es totalmente independiente de la policía) es parte de la responsabilidad del Gobierno central para el mantenimiento de la ley y el orden y de la seguridad del Estado, que se extiende tanto a las materias devueltas como al resto. No sería correcto que los órganos encargados de aplicar la legislación penal no sean directamente responsables ante el Parlamento. Por lo tanto, el secretario de Estado y el lord Advocate conservarán sus actuales competencias en relación, respectivamente, con la policía y con los órganos de acusación pública. La policía conservará su *status* presente y su relación con las corporaciones locales, y la acusación pública seguirá siendo ejercida por la Crown Of-

fice y el servicio de procuradores fiscales.

149. El Gobierno ha considerado con particular detenimiento la cuestión de la competencia en relación con los tribunales escoceses: tribunales supremos (*High Court of Justiciary* y *Court of Session*), los *sheriff courts* y los tribunales de distrito. El Gobierno opina que la competencia, en relación con las diferentes instancias, no debe repartirse, porque esto plantearía problemas de distribución de jurisdicción, procedimiento y administración. Por otro lado, precisa que los magistrados de los tribunales supremos deben seguir siendo nombrados por la Reina, a propuesta del Gobierno, y que la competencia, respecto a las condiciones de nombramiento y de desempeño del cargo, no debe ser devuelta. Tampoco debe serlo la regulación de la apelación ante la Cámara de los Lores, que constituye la instancia civil última para todo el Reino Unido.

150. Queda pendiente la cuestión de si la Administración de todo el sistema judicial debe continuar dependiendo del Gobierno y Parlamento o ser transferida a la Administración escocesa, con las excepciones contenidas en el párrafo anterior. Existen poderosos argumentos para ambas opciones. Los tribunales son parte integrante del peculiar sistema legal escocés, y parecen por eso susceptibles de ser encomendados a la Asamblea escocesa, bajo el control último del Parlamento, para permitir el desarrollo coherente no sólo del derecho sustantivo, sino de todo el sistema legal.

Pero si se procede a un reparto de competencias, puede resultar difícil decidir la atribución de temas, como legislación procedimental y derecho de prueba. Por otro lado, podría aducirse también que el sistema judicial es un elemento esencial para la unidad del Reino Unido y para el mantenimiento de la ley y el orden, y que en cuanto sus funciones abarcan la resolución de conflictos en materias devueltas o no, no deberían depender de la Asamblea, que sólo es competente para las primeras. Las mismas razones políticas y de seguridad nacional, que aconsejan la no devolución de las funciones de policía y acusación pública (párrafo 148), juegan a favor del mantenimiento de la competencia del Reino Unido en lo referente a los tribunales y su jurisdicción, administración y procedimiento.

151. El Gobierno agradecería la discusión y el comentario públicos sobre este tema antes de tomar una decisión final.

Turismo

152. La Administración escocesa será competente para todo lo referente al turismo en Escocia, incluyendo las funciones del *Scottish Tourist Board*. La promoción exterior continuará encomendada a la *British Tourist Authority*, que administrará fondos del Gobierno para la promoción del turismo en Inglaterra, Escocia y Gales. Si la Administración escocesa desea encargar campañas específicas a la BTA o a otras Agencias, deberá pagarlas de sus propios fondos:

Otras funciones

153. Serán también devueltas a la Administración escocesa un número de otras funciones, como: servicios contra incendios; apuestas, juegos de azar y loterías; vacaciones y fiestas públicas; registro de empresarios teatrales; control de cuestaciones con fines caritativos; observancia de la festividad dominical; horarios comerciales; funciones del Registro Civil escocés, como registro de nacimientos, matrimonios y defunciones, y aplicación de la legislación sobre matrimonio (salvo lo referente al Censo, párr. 165), y licencias para taxis, para expedición de bebidas alcohólicas y para lugares de diversión.

154. No será posible decidir sobre la devolución de competencias referentes a la radiodifusión hasta que el Comité sobre el futuro de la Radiodifusión, presidido por lord Annan, emita su informe. Tanto factores técnicos como compromisos internacionales hacen desde ahora imprescindible el control central de frecuencias y potencia.

Organismos cuyos miembros son designados (Nominated Bodies)

155. Aquellos de estos organismos que operen exclusivamente en Escocia y cuyas funciones caigan en el ámbito de las competencias devueltas quedarán adscritos a la Administración escocesa, salvo las excepciones que se decidan para casos particulares. La Administración recibirá, pues, todas las fa-

cultades del Gobierno en relación con estos organismos, incluyendo el control financiero y contable, la recepción de los informes y el nombramiento de sus miembros (aunque para aquellos que deban serlo formalmente por la Reina la propuesta se hará por vía del secretario de Estado). La Administración escocesa podrá incluso suprimirlos o crear otros nuevos o modificar la legislación referente a los mismos. En el caso de organismos creados por carta o *warrant* reales serán ellos mismos los que tendrán que solicitar las modificaciones precisas en su regulación.

156. Los organismos que aunque operan en Escocia en materias objeto de devolución, también lo hacen en el resto del Reino Unido presentan más complicación. Por el momento continuarán como hasta ahora, sin dar cuentas a la Administración escocesa, y financiados a través del Parlamento los que lo estén en la actualidad. Sin embargo, tras celebrar consultas y por medio de acuerdos, el Gobierno podrá proceder a modificar sus actividades y a cambiar sus miembros. Los organismos de carácter ejecutivo podrán actuar como agentes de la Administración escocesa siempre que estas modificaciones quepan dentro de sus límites estatutarios y que en los casos en que sea preciso continúen siendo responsables ante el Gobierno. También se regulará la posibilidad de que el Gobierno proceda por Decreto, sujeto a aprobación parlamentaria, a realizar modificaciones legales en la estructura y funciones de un

organismo para reflejar un acuerdo con la Administración escocesa, previa consulta al propio organismo. En último extremo, si no se llega a un acuerdo, la Administración escocesa estará facultada para realizar las modificaciones precisas e incluso dar fin a la actividad en Escocia de los organismos de este tipo (excepto los que estén recogidos en la Ley de Devolución, como la Comisión Fforestal a que se refiere el párrafo 142).

157. El personal funcionario de los organismos que sean adscritos a la Administración escocesa continuará perteneciendo a la función pública, única para todo el Reino Unido, y serán incluidos en las posibles consultas futuras entre el Gobierno y la Administración escocesa para crear una función pública específica para Escocia. La Administración escocesa se hará cargo de todas las responsabilidades del Gobierno en relación con el personal no funcionario.

158. En los organismos del párrafo 156 que operan en todo el Reino Unido no se producirán modificaciones del régimen de su personal.

Normas de aplicación general

160. En cierto número de materias son precisas normas y *standards* uniformes, bien por razones de seguridad o para mantener un marco justo para la industria y el comercio en todo el país. Por ejemplo, las reglas de comercialización, etiquetado y publicidad de

artículos de consumo general, como productos alimentarios, medicinas, drogas, alimentos para animales, pesticidas, normas técnicas de fabricación de vehículos; normas de seguridad de quemadores o para la utilización de gas, o para artículos domésticos, como tejidos inflamables. También se incluye la legislación sobre sindicatos, relaciones laborales y derechos de los trabajadores, crédito al consumo y a la exportación, defensa de la competencia, seguros, propiedad industrial e intelectual, pesas y medidas, navegación y aviación civil. Aunque afecten a competencias objeto de devolución, las normas generales sobre estos temas deben seguir siendo responsabilidad del Gobierno. Sin embargo, queda la posibilidad de que se revise esta distribución de competencia en la negociación sobre la extensión del derecho privado escocés.

Política de retribuciones en el sector público

161. El Gobierno debe conservar los medios oportunos para combatir la inflación, y entre éstos, el control sobre la política de retribuciones en el sector público. La autonomía de la Administración escocesa en materia de sueldos y otras condiciones económicas en los servicios que se le transfieren, no será, por tanto, total, sus decisiones tendrán que tomar en cuenta la política económica nacional. La Ley establecerá esta obligación de atender

las consideraciones que el Gobierno le comunique.

Para modificar los sueldos o condiciones de servicio que en la actualidad están totalmente controlados por el Gobierno, por ejemplo, en los servicios de sanidad, será preciso el consentimiento del secretario de Estado. En los casos en que las retribuciones del sector público se fijan en convenios nacionales, este sistema seguirá vigente tras la devolución.

Regulación de las profesiones liberales

162. Existen grupos ocupacionales cuya formación y titulación están reglamentadas por Ley o que tienen facultades legales de autorregulación y que reservan la práctica de su profesión a los miembros del grupo. La cuestión que se plantea es hasta que punto la Administración escocesa podrá reglamentar estas profesiones.

163. El Gobierno desearía recibir comentarios de los cuerpos profesionales interesados antes de tomar una decisión; provisionalmente se inclina por la devolución de la competencia reglamentaria sólo para los cuerpos que sean empleados principalmente por la Administración escocesa como maestros, urbanistas o profesionales de la sanidad, pero no sobre, por ejemplo, los arquitectos o ingenieros. También provisionalmente el Gobierno propugna la devolución de la competencia reglamentaria para la profesión legal (abogacía), específicamente escocesa.

Estadísticas y otra información

164. Es lógico que la recogida de datos y su tratamiento estadístico acompañe a la competencia para la gestión, por lo tanto la Administración escocesa tendrá esta función en las materias devueltas. El Gobierno espera que la Administración escocesa logrará evitar la reduplicación en la recogida de datos y conseguirá la necesaria coherencia entre sus estadísticas y las del Reino Unido, a través de las consultas necesarias.

165. Los censos de población a nivel nacional recogen información relevante no sólo para las materias objeto de devolución, por lo tanto continuarán siendo competencia gubernamental. Sin embargo, la determinación de su contenido y fines se consultará a la Administración escocesa y se espera que seguirán siendo confeccionados por el Registro General para Escocia, cuyas otras funciones caen dentro de las competencias devueltas.

166. El Gobierno continuará necesitando información sobre materias devueltas, por ejemplo, en los casos en que sea preciso comunicar los datos a organizaciones internacionales. Tal información se logrará normalmente por medio de consultas y acuerdos, pero para asegurarla, la Ley contendrá una cláusula que obligue formalmente a la Administración escocesa a suministrar la información que se le solicite. El Gobierno por su parte responderá cooperativamente a toda petición de información por las autoridades escocesas.

167. La Administración escocesa y el Gobierno estarán obligados a salvaguardar la información confidencial mutua y la ley de protección de informaciones oficiales se aplicará a las materias devueltas lo mismo que a las gubernamentales. La Asamblea, sin embargo, podrá legislar sobre la información en materias objeto de devolución.

Tribunales disciplinarios e investigación procesal

168. En las materias objeto de devolución la Administración escocesa heredará las autorizaciones legales referentes al establecimiento o constitución de tribunales disciplinarios e iniciación de investigaciones. También estará facultada para modificar estas funciones, crear nuevos tribunales y nuevas normas de procedimiento. El Consejo de Tribunales y su Comité escocés, cuya competencia es más amplia que las materias transferidas, continuarán siendo órganos de carácter nacional.

E) RESUMEN DEL ESQUEMA PARA ESCOCIA

169. Las propuestas contenidas en este Libro Blanco crearán una Asamblea escocesa que en una amplia gama de materias asumirá las funciones del Parlamento y un Ejecutivo escocés que en los mismos temas desempeñará las competencias actuales del Gobierno.

170. Existen ciertas limitaciones específicas y algunas salvaguardas

constitucionales, pero en la práctica las intervenciones formales del Gobierno serán excepcionales. Respecto a las materias cuya competencia se transfiera; administración local, amplias zonas del sistema legal, sanidad, asuntos sociales, educación, vivienda, ordenación del territorio, medio ambiente, carreteras y tráfico, régimen de tenencia de la tierra, la mayor parte de la administración forestal, y muchos aspectos del transporte, la Asamblea escocesa podrá legislar y el Ejecutivo administrar sus propias políticas. Para su financiación dispondrán de una subvención global que podrán distribuir libremente. También están facultados para recaudar una sobretasa en los impuestos de las corporaciones locales.

171. Los ministros escoceses: secretario de Estado para Escocia y lord Advocate, continuarán desempeñando el importante papel que se describe en la parte V. En términos generales, sin embargo, serán las nuevas instituciones escocesas las que administrarán la mayor parte de los servicios públicos que afectan al pueblo escocés.

IV. Gales

(N. del T.—Las previsiones sobre la devolución a Gales presentan escasas peculiaridades respecto al esquema para Escocia. Dado que la intención de esta publicación es la de presentar un modelo de devolución de poderes, se estima que puede omitirse esta parte IV del Libro Blanco.)

V. Descentralización: Funciones ejecutivas de los ministros escoceses y galeses en el Gobierno

278. En las partes III y IV se detallan las competencias que serán transferidas a las Administraciones escocesa y galesa. Todas las demás seguirán atribuidas al Gobierno, pero éste tratará de atribuir un número importante de ellas a los secretarios de Estado para Escocia y Gales.

279. Este tipo de descentralización no sustituye a la devolución, pero permite que la toma de decisiones, en materias que deban continuar atribuidas al Gobierno, se realice en Escocia o Gales, aunque en el marco de la responsabilidad ministerial colectiva. También hará más fáciles las consultas mutuas entre ambas Administraciones en materias de interés común.

280. Algunas de las funciones que no serán devueltas, ya en la actualidad están ejercidas por los secretarios de Estado para Escocia y Gales. Así el de Escocia continuará ocupándose de lo referente a la industria eléctrica, agricultura y pesca. Se considera en estos tres casos que la regulación debe hacerse a nivel central por tratarse de actividades de interés nacional, para evitar distorsiones en el mercado y porque existen en todos estos casos importantes aspectos internacionales o de relaciones con la CEE. Las funciones que en Escocia corresponden al secretario de Estado y en Gales al ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación serán transferidas en Gales al secretario de Estado.

281. Los secretarios de Estado conservarán sus funciones de planificación económica y desarrollo regional establecidas en la sección 7 de la Ley de Industria de 1972 y podrán delegarlas en las Agencias de Desarrollo respectivas. También conservarán la dirección de las actividades de inversión y participación industrial de estas Agencias que en todo el resto de sus actividades estarán bajo el control de las Administraciones escocesa y galesa. Este carácter mixto de las Agencias se manifiesta en que los secretarios de Estado tienen la facultad de nombrar a la mitad de los miembros del Consejo y a su presidente, en este caso previa consulta con la Administración respectiva. Aunque el control de las actividades del Consejo para el Desarrollo de las *Highlands* e Islas será devuelto, el secretario de Estado delimitará su área de acción y establecerá las directrices y los límites financieros para sus actuaciones en materias que no sean transferidas, como incentivos a la industria, agricultura y pesca.

282. La más importante de las nuevas atribuciones a los secretarios de Estado será la competencia en relación con las actividades en Escocia y Gales de los organismos siguientes: Comisión de servicios del trabajo, Agencia para la Formación Profesional y Servicio de Empleo. La transferencia de las actividades de estos organismos permitirá la atención a las peculiares condiciones locales de trabajo en el marco de una política laboral uniforme. El Gobierno realizará los acuerdos precisos con las Administraciones para coordinar las

actividades de éstos organismos con otras coincidentes que hayan sido devueltas como extensión educativa.

283. El Gobierno ha estudiado la posible descentralización a los secretarios de Estado de algunas o todas las competencias referentes a las actividades en Escocia y Gales de las industrias nacionalizadas que no hayan sido devueltas. Estas incluyen las industrias que forman parte de una red nacional o internacional como ferrocarriles, aeropuertos, correos y telecomunicaciones, y otras como carbón, acero, gas, que sirven a mercados muy amplios y que por razones de eficacia deben seguir gestionadas a nivel nacional. En estos casos (y también en el caso de los puertos que serán objeto de una próxima propuesta de nacionalización) no parece que deba transferirse a los secretarios de Estado la competencia para gestionar estas industrias en un área geográfica limitada. De hecho, en la actualidad ya comparten ambos las facultades del Gobierno: en este campo (incluso la de nombrar miembros para los organismos de consumidores y usuarios) y sus nuevas funciones económicas realzarán su participación.

284. Dado que el Gobierno se reserva la procura de los intereses de todos los ciudadanos del Reino Unido y la seguridad de la nación, existen ciertas regulaciones y actividades que no son susceptibles de devolución. Un ejemplo claro son las referentes a la policía y sistema de acusación pública. Sin embargo, muchas de las competencias del Gobierno en estos temas

serán ejercidas por ministros escoceses, secretario de Estado o «lord Advocate», cuando se refieran a Escocia.

285. Consideradas en bloque, las propuestas de descentralización otorgarán a los secretarios de Estado unas funciones económicas muy importantes controladas por el Parlamento en el que existen diputados escoceses y galeses. También los ministros escoceses y galeses conservarán la facultad de informar a sus colegas del Gobierno en los asuntos referentes a Escocia y Gales, aunque no existan previsiones legales expresas. Todas estas propuestas complementarán el esquema de devolución, haciendo que muchas de las decisiones del Gobierno sean tomadas en Escocia y Gales, bien por las Administraciones autónomas o por los ministros escoceses y galeses, y que las decisiones que se tomen en el Gobierno lo sean con conocimiento pleno de sus repercusiones en ambos territorios.

VI. Coste de la devolución

286. Los costes de la devolución en dinero y en personal no pueden ser evaluados exactamente. No es posible predecir si las nuevas Administraciones serán capaces de suministrar los servicios transferidos con criterios de economía, ni los cambios que vayan a introducir en la organización y gestión de sus actividades. Las estimaciones actuales sólo pueden basarse en previsiones aproximadas de cómo vayan a actuar las Administraciones y los Departamentos escocés y galés. Además las princi-

pales decisiones políticas son todavía recientes, debe continuar su estudio en detalle, y esto puede repercutir en el coste previsto.

287. La devolución debe producir cierto aumento en los costes del Gobierno; por ejemplo, habrá que financiar actividades totalmente nuevas como el funcionamiento de las Asambleas; se perderán las economías de escala que suponen los servicios generales; aparecerán nuevos y complejos repartos de competencias y es probable que las nuevas Administraciones utilicen menos los servicios de apoyo de los Departamentos basados en Londres que lo que hacen ahora los Departamentos escocés y galés.

288. Sería, sin embargo, erróneo pensar que la devolución supone un gran incremento en la burocracia. En realidad más que en crear nuevos aparatos orgánicos la devolución consiste en transferir la dirección y control de parte de los existentes a nuevos centros de decisión.

289. Según estimaciones provisionales el esquema para Escocia supone unos gastos de capital de dos a tres millones de libras (para la transformación del edificio de la «Royal High School» de Edimburgo en la sede de la Asamblea), un aumento de mil puestos de trabajo (incluyendo 200 para la Asamblea) y el incremento de los gastos corrientes anuales en unos 10 millones de libras.

290. Las cosas son distintas en el caso de Gales, porque aquí no ha habido previamente tan profunda descentralización. El Departamento galés es mucho menor que

el escocés. Por tanto, los incrementos en el gasto para Gales son superiores (porque se transferirán más funciones relativamente a las que lo están actualmente) y más difíciles de evaluar. Aproximadamente se calcula en unos 600 los nuevos puestos de trabajo, que aumentarán a 1.600 cuando la Asamblea funcione plenamente. Los gastos corrientes anuales crecerán inicialmente en cinco millones y posteriormente llegarán a 12 millones de incremento. El acondicionamiento del templo de la Paz y la Salud en Cardiff (si resulta disponible) para la sede de la Asamblea supondrá una inversión de capital de uno a dos millones de libras.

291. La transferencia de funciones afectará a otros departamentos además de Escocia y Gales. Todavía no es posible estimar todos sus efectos ni siquiera aproximadamente, pero debería resultar cierto ahorro, especialmente debido a las competencias que se transfieran a Gales.

292. Dejando aparte este previsible ahorro, los esquemas para Escocia y Gales representarán unos aumentos en el coste global de cuatro millones en inversión de capital, 2.500 a 3.000 nuevos puestos de trabajo y en gastos anuales unos 22 millones. Evidentemente estos costes no resultan atractivos, y menos aún en las circunstancias económicas actuales, pero es preciso tener en cuenta que responden a una importante mejora en el control democrático y que en relación con el coste total de los servicios públicos, que fue el año pasado de 2.900 millones, no resultan excesivos en opinión del Gobierno.

VII. Significado para el conjunto del Reino Unido de la devolución de poderes a Escocia y Gales

293. Las propuestas del Gobierno crean nuevos sistemas de control democrático que permitirán satisfacer las peticiones del pueblo escocés y galés de mayor participación en la gestión de sus propios asuntos al mismo tiempo que reconocen su identidad particular en el seno del marco más amplio del que continuarán formando parte. Por tanto, estas propuestas no sólo son de interés para estos dos países, sino para el conjunto del Reino Unido, y el Gobierno desearía discusión y comentario lo más amplios posibles sobre las mismas, pues la esencial unidad política y económica del Reino Unido significa que lo que suceda a una parte debe interesar al conjunto. El mantenimiento de esta unidad es de interés para todos los ciudadanos donde quiera que vivan, y el Gobierno ha tenido siempre este principio como regla básica de sus propuestas. Independientemente de futuros planes para Inglaterra e Irlanda del Norte, la devolución nunca debe considerarse como una concesión de privilegios a Escocia y Gales.

294. El Gobierno se propone someter estas propuestas a debate público. Con ellas se ha tratado, en esencia, de conseguir un cuidadoso equilibrio entre la convivencia de maximizar la iniciativa y libertad locales y la necesidad de salvaguardar la unidad del Reino Unido, y por otra parte entre el control local de la distribución del gasto por los servicios públicos y

la responsabilidad del Gobierno en relación con la gestión global de la economía. Cualquier sugerencia de modificaciones, si se pretende que consiga amplia aceptación, deberá tener en cuenta estos equilibrios.

295. Tras la devolución a Escocia y Gales, cada parte del Reino Unido tendrá una forma de gobierno distinta. Esto no es un hecho nuevo. Irlanda del Norte tenía Parlamento propio desde 1920 a 1973, y más recientemente su propia Asamblea. Escocia tiene su propio ministro en el Gobierno desde hace muchos años, y este ministro posee una competencia propia. El sistema para Gales es semejante, pero más reciente y menos extenso. Las diferentes regiones inglesas tienen organismos regionales del Gobierno central asesorados por órganos consultivos regionales, como los Consejos Regionales de Planificación Económica.

296. La unidad y coherencia de la sociedad británica no será dañada por este proyecto. Los cambios que se proponen en nuestra organización democrática, no sólo no modificarán el profundo sentimiento de pertenencia al Reino Unido que poseen todos nuestros pueblos, sino que su éxito depende de este sentimiento. No hay nada, en las presentes propuestas, que tienda a debilitar las profundas influencias sociales y culturales que contribuyen a aumentar la unidad como son: un sistema de comunicaciones altamente integrado; una prensa de difusión general; radio y televisión, y sobre todo una compleja trama de relaciones familiares y de amistad ex-

tendida por todo el Reino Unido. Los pueblos escocés y galés, por su parte, recibirán con satisfacción la posibilidad de tener sus propias Asambleas dedicadas a fomentar su cultura y tradiciones peculiares y a satisfacer sus necesidades en la forma que deseen, al mismo tiempo que permanecen en un estado unitario. El Reino Unido seguirá siendo un estado único; las Administraciones escocesas y galesa no poseerán autoridad propia en asuntos internacionales. El Parlamento continuará siendo el órgano en quien reside la soberanía para todas las materias, sean o no objeto de devolución, y continuará integrando a los actuales miembros escoceses y galeses.

297. La economía del Reino Unido seguirá siendo gestionada como una unidad, contribuyendo todos los ciudadanos según sus posibilidades a través del sistema fiscal y para el beneficio de todos. La devolución no trata de beneficiar a Escocia y Gales a expensas del resto del Reino Unido, sino de concederles mayor libertad en la utilización de la parte de fondos públicos que les corresponda, o sea se trata de una discrecionalidad en la utilización, no un aumento de los recursos. La situación económica de una región o nación no dependerá de los ingresos fiscales que genere en un período de tiempo determinado; por el contrario, continuará aplicándose una política de desarrollo regional dirigida a conseguir la más justa distribución de puestos de trabajo e inversión entre las diferentes regiones del Reino Unido. El papel de los secretarios de Estado para Escocia

y Gales, inmersos en las tradiciones y necesidades de sus países respectivos y con importantes responsabilidades constitucionales y económicas, consistirá en lograr que las relaciones entre el Gobierno y las Administraciones autónomas estén informadas por un ánimo de cooperación creativa.

298. Todo cambio en la organización de un gobierno democrático producirá en principio nuevos problemas. Las Asambleas escocesa y galesa pasarán por un período de

rodaje y además la devolución tiene unos costes financieros. Sin embargo, merece la pena soportar estos inconvenientes para satisfacer la fuerte demanda popular en Escocia y Gales de una participación más próxima en el control democrático de buena parte de la actividad gubernamental. Las propuestas contenidas en este Libro Blanco son una respuesta adecuada a las diferentes necesidades. Esta flexibilidad infundirá nuevo vigor y fortaleza a nuestra unidad.

2. The Economist:

«Más vale prevenir que curar». Comentario al Libro Blanco sobre Escocia y Gales.

El tema de la devolución de poderes afecta no sólo a Escocia y Gales, sino también a la misma Inglaterra. Parece llegado el momento de que por parte de unos y otros se aborden algunas cuestiones fundamentales.

El origen de la exigencia de la devolución de poderes no puede encontrarse en el partido nacionalista escocés ni en el petróleo del Mar del Norte. Su causa auténtica está en la necesidad de contar con un mejor sistema de gobierno que sienten tanto Escocia y Gales como aquellas otras regiones del Reino Unido que han venido sufriendo la dominación remota de un rígido centralismo. No es ésta, sin embar-

go, la única causa. En cualquier caso, no es la que ha motivado el reciente debate en el Parlamento, cuya etiología hay que buscar más bien en el cisma que el partido laborista padece en Escocia y en la difícil posición de los conservadores, que parecen encontrarse con un pie a cada lado de una alambrada. Todo ello dimana, en realidad, de la incipiente toma de conciencia de una serie de factores, como son: que el partido nacionalista escocés es el segundo de Escocia en número de adherentes; que su fortaleza crece rápidamente, y que muy bien pudiera tratar de escindir a Escocia de la unidad nacional y provocar así la disolución del Reino Unido.