

EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DEL REINO UNIDO Y SU POSIBLE INCIDENCIA EN EL TERRENO SOCIAL¹

Ángeles Ceinos Suárez

Profesora Ayudante de la Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO

Introducción

I.- La estructura política y legal del Reino Unido

- 1. La situación legal de Gales*
- 2. La situación legal de Escocia*
- 3. La situación legal del Norte de Irlanda*

II.- El proceso de descentralización de competencias

- 1. Competencias transferidas al Parlamento de Escocia*
- 2. Competencias transferidas a la Asamblea del Norte de Irlanda*
- 3. Competencias transferidas a la Asamblea de Gales*

III.- El grado de autonomía de las Regiones en el terreno social

- 1. Empleo y relaciones industriales*
- 2. Seguridad y salud en el trabajo*
- 3. Fomento del empleo y formación profesional*
- 4. Asistencia y seguros sociales*

IV.- Recapitulación

1. Este estudio ha sido realizado con ocasión de una estancia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Cardiff.

Introducción

La estructura política y legal del Reino Unido, que hasta ahora ha sido un Estado en buena medida centralizado, a pesar de componerse de diferentes territorios, se encuentra inmersa en un proceso de cambio que se irá consolidando a lo largo de los próximos años. La modificación de dicha estructura política y legal no es una cuestión nueva, sino que viene de lejos. Ya en 1973 se constituyó una Comisión cuya función era la de elaborar un informe acerca de la posible transferencia de poderes a algunos de los territorios que constituyen ese país. En ese informe se recomendaba el establecimiento de dos Asambleas autónomas, una para Gales y otra para Escocia. Sin embargo, y aunque la transferencia de poderes parecía estar unánimemente aceptada, los miembros de la mencionada Comisión no fueron capaces de ponerse de acuerdo respecto de los términos concretos en que el proceso de descentralización habría de llevarse a cabo³.

Más tarde, y tras numerosos debates, el Gobierno laborista, que ocupó el poder entre 1974 y 1979, elaboró un anteproyecto de ley en el que se recogían una serie de propuestas acerca de la nueva posición de Escocia y de Gales en relación con el Parlamento del Reino Unido. Los propósitos del proyecto eran dos: por un lado, establecer una Asamblea y un Gobierno autónomo en Escocia con poderes legislativos y ejecutivos respectivamente; y por otro, crear una Asamblea en Gales, que tendría únicamente poder ejecutivo⁴.

2. En 1973 se celebró un referéndum en el que se cuestionó la descentralización de poderes. En Escocia el 32.5% de la población se mostró partidaria de la descentralización, el 30.4% contraria a ella y el 37.1% se abstuvo de dar su opinión al respecto. Las voces que se levantaron en contra del proceso de descentralización de poderes se basaban en el hecho de que ello supondría: por un lado, conceder poder a la personas de Escocia para establecer derechos políticos que iban a ser disfrutados por ciudadanos en otras regiones y por otro, denegar a Westminster la potestad para legislar sobre ciertas materias en relación con Escocia, al mismo tiempo que se mantenía la representación de Escocia en Westminster, lo cual se consideraba un principio incorrecto. Vid. A.W. Bradley & K.D Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 12ª edit. Longman, London, 1997, pág. 40 y ss.

3. Dicho proyecto no llegó a convertirse en ley porque contó con la negativa del partido en la oposición y con la de algunos miembros del partido laborista. En 1977 hubo un nuevo intento de descentralización y el gobierno introdujo dos proyectos de ley por medio de los cuales se atribuían algunos poderes a Gales y a Escocia. Las leyes de Escocia y de Gales debían ser aprobadas por medio de una resolución de ambas cámaras del Parlamento del Reino Unido tras la celebración de sendos referendos en cada una de las provincias correspondientes. Siguiendo dichos requisitos procedimentales, en 1979 se celebró un referéndum en cada una de las provincias. En Escocia la mayoría de la población se mostró partidaria de la descentralización, por el contrario en Gales la posición mayoritaria fue contraria a ella. Vid. R. Brazier, "The Scotland Bill as Constitutional Legislation", *Statute Law Review*, volume 19, nº 1, pág. 12.

Este proyecto no llegó a materializarse. No obstante, la atribución de poder legislativo al Parlamento de Escocia y a la Asamblea del Norte de Irlanda, y de “poder de desarrollo” a la Asamblea de Gales se ha convertido de nuevo en un tema de actualidad⁵. En efecto, en los últimos años se viene discutiendo acerca de una transferencia de competencias que no implica una total pérdida de los poderes mantenidos por el Parlamento del Reino Unido sobre estos territorios, ya que tiene un carácter limitado, pero que obligará a Westminster a irse acostumbrando a compartir su papel protagonista a la hora de legislar, ya que en relación a determinadas materias serán los nuevos órganos “autónomos” los que tendrán que afrontar dicho papel⁶.

El año 1998 ha sido decisivo desde este punto de vista porque se han aprobado tres Leyes en las que se recoge la distribución de competencias entre el Parlamento del Reino Unido y los “entes autónomos” a los que ya se ha hecho mención. La *Scotland Act 1998* (de 19 de noviembre de 1998), la *Northern Ireland Act 1998* (de 19 de noviembre de 1998) y la *Government of Wales Act 1998* (de 31 de julio de 1998) son las tres Leyes aprobadas con la finalidad de llevar a cabo la distribución competencial anteriormente mencionada.

Estas normas cuentan con un peculiar sistema de entrada en vigor, ya que cada uno de sus distintos apartados estará vigente en fechas diferentes. Así pues, estas Leyes se irán aplicando paulatinamente a medida que cada una de sus diferentes secciones entren en vigor. En primer lugar, la *Scotland Act 1998* entró en vigor por completo el 1 de abril del año 2000, si bien la fecha general para el inicio de su vigencia es la de 1 de julio de 1999⁷. La *Government of Wales Act 1998*

4. Con la expresión “poder de desarrollo” nos estamos refiriendo a la posibilidad de la Asamblea de Gales de elaborar instrumentos (*Orders*) a través de las cuales se desarrollará la normativa elaborada por Westminster en relación con aquellas materias respecto de las cuales se haya producido la correspondiente transferencia. Es decir, la Asamblea de Gales no podrá desarrollar toda la normativa dictada por Westminster y relativa a cualquier materia, sólo podrá ejercer su poder sobre aquellas materias que previamente le hayan sido transferidas. Ahora bien, nos encontramos ante una transferencia sometida a las directrices fijadas por el Parlamento del Reino Unido.

5. Se han empleado vocablos diferentes para hacer referencia a los distintos territorios que constituyen el Reino Unido. Se utilizan expresiones tales como “países, naciones y regiones del Reino Unido”. A lo largo de este trabajo no se va a emplear el término “regiones” en sentido técnico-jurídico. Por tal se van a entender aquellos territorios dotados de cierta autonomía política y legislativa es decir Escocia, Norte de Irlanda y Gales.

6. El sistema de entrada en vigor de esta Ley es un poco complejo y se recoge en la *Scotland Act 1998 (Commencement) Order 1998*. Con carácter general, la Ley relativa al Parlamento de Escocia entró en vigor el 1 de julio de 1999. Ahora bien, se distinguen cinco apartados que entraron en vigor en una fecha diferente a la mencionada. El primer apartado comprende las secciones 21 (8), 37, 38(3), 51 (4) y

tampoco entró en vigor en bloque ya que, al igual que ocurre con la Ley anteriormente mencionada, se distinguen diferentes fechas de entrada en vigor⁸. Y lo mismo ocurre con la *Nothern Ireland Act 1998*⁹.

Esta nueva estructura no va a tener ninguna incidencia en el ordenamiento laboral, ya que en ese terreno Westminster va a seguir legislando para el Reino Unido en su conjunto. Sin embargo, esa situación puede afectar a ciertas materias de contenido “social”, que van a formar parte del acervo competencial atri-

(7), 56 (2), 60, 62, 71 (6), 88, 97, 103 (3), 105, 106 y la cláusula 2 párrafos 2 (2) a (4) y 7 y entró en vigor el 25 de enero de 1999; el segundo apartado lo compone la sección 64 (1), (2) y (8) y entró en vigor el 1 de abril de 1999; el tercer apartado, formado por las secciones 19 a 22, la 23, la 24 y la 26, la 30, la 38 (1), (2), (4) y (6), las secciones 40 a 43, las secciones 44 a 47, excepto la sección 44 (1) (c), la 48 (1), las secciones 49 a 51, la 52, la 57 (2), la 58, la 59 y 60, la 61 (4), la 63, la 69, las secciones 81 a 85, la 89, la 92, la 93, la 96 y 97, las secciones 98 a 100 y la 103, la 123, la 125, las cláusulas 2, 3, 5, 6 y los párrafos 13, 14, 18, 24, 25, 26, 28, 30, 31 y 33 de la cláusula 8, entró en vigor el 6 de mayo de 1999; el cuarto apartado formado por la sección 27, 44 (1)(c), la 48, la 52, la 57 (3), la 61 (1) a (3) y 62, la 87, la 123, la 125, los párrafos 2, 7 y 32 de la cláusula 8, y algunos aspectos de la cláusula 9 de la Ley entraron en vigor el 20 de mayo de 1999; y por último, el quinto apartado formado por las secciones 120, 125 y el párrafo 20 de la cláusula 8 entró en vigor el 1 de abril del año 2000.

7. *The Government of Wales Act 1998* entró en vigor por completo el 1 de febrero de 1999. A través de las *Government of Wales Act 1998 (Commencement N°1 y N°2) Orders* y la *Government of Wales Act 1998 (Commencement N°3) Order* de 1999 se ha completado el complejo sistema de entrada en vigor de esta norma. Se distinguen cinco fechas: el 2 de septiembre de 1998, momento en el que entraron en vigor las secciones 130 (4) y (5), 132 (1) y (6), 133 (3) y (4), 136 (4) y (5), 138 (1) y (6), 139 (3) y (4), 140 (5) y (6), 142 (1), (7) y (8), 143 (3) y (4), 150 y la cláusula 118 parte séptima; el 1 de octubre de 1998, fecha en la que entraron en vigor las secciones 126 a 129, 130 (1) a (3), 131, 132 (2) a (5) y (7), 133 (1) y (2), 134, 135, 136 (1) a (3), 137, 138 (2) a (5) y (7), 139 (1) y (2), cláusulas 13 a 15 y la cláusula 18 partes III a V; el 1 de noviembre de 1998, momento en el que entraron en vigor las secciones 140 (1) a (4), 141 (2) a (6), 143 (1) y (2), la cláusula 16 y la cláusula 18 parte cuarta; el 1 de diciembre de 1998, cuando entraron en vigor las secciones 1 a 20, incluida la cláusula primera, las secciones 21 a 45 incluidas las cláusulas 2, 3 y 4, las secciones 46 a 49; las secciones 52 a 79 incluida la cláusula 5, las secciones 80 a 103, la sección 106, las secciones 108 a la 110 incluida la cláusula 8, las secciones 113 a 115 incluida la cláusula 11; las secciones 119 a 124 y las secciones 144 a 149, incluida la cláusula 17; y por último, el 1 de febrero de 1999, día en el que entró en vigor la sección 111, la parte primera de la cláusula 9 y la sección 111(2), los párrafos 1, 18, 19, 31 y 32 de la cláusula 12 y la sección 125, así como la parte primera de la cláusula 18 y la sección 152.

8. En la *Northern Ireland Act 1998 (Commencement N°1) Order* 1999 y la *Northern Ireland Act 1998 (Commencement N°2) Order* 1999 se describe el complejo sistema de entrada en vigor de la *Northern Ireland Act 1998*. Esta Ley no entró completamente en vigor hasta el 21 de junio de 1999. Estas órdenes describen un complejo sistema de entrada en vigor en virtud del cual se distinguen cuatro fechas diferentes: el 15 de febrero de 1999, momento en el que entraron en vigor la sección 73 y los párrafos 1 y 2 de la cláusula 8^a, así como la sección 91 y los párrafos 3 y 8 de la cláusula 11^a; el 1 de marzo de 1999 fecha en la que entraron en vigor las secciones 49, 69 (1), (2) y (3), 72, 79, 82 (3) a (5), 91 (2) a (6), 92 (3) y (4), 97, 100, los párrafos 3 a 11 de la cláusula 7^a, el párrafo 38 de la cláusula 10; el 1 de junio de 1999, momento en el que entraron en vigor las secciones 69 (5), 70, 71 (1), 100 (1) y el párrafo 1 de la cláusula 14; y el 21 de junio de 1999, momento en el que entró en vigor la sección 74.

buido a esos nuevos “entes” creados como consecuencia del proceso de descentralización de poderes en el que el Reino Unido se encuentra actualmente inmerso. En los epígrafes siguientes se analizarán aquellas materias susceptibles de afectación por el mencionado proceso de descentralización, si bien con carácter previo vale la pena hacer alguna consideración acerca de la nueva estructura política del Reino Unido como consecuencia de dicho proceso.

I. La estructura política y legal del Reino Unido

Como es sabido, el Reino Unido tal y como hoy lo conocemos se ha ido fraguando a lo largo de la historia como consecuencia de un proceso de conquistas y anexiones. Nos encontramos ante un estado complejo en cuanto a su composición, que comprende Inglaterra, Gales, Escocia (juntos constituyen Gran Bretaña) y el Norte de Irlanda. Existen otros territorios como la Isla de Man y las Islas del Canal que desde un punto de vista legal no se incluyen en la expresión Reino Unido, referida únicamente al Reino Unido de Gran Bretaña y el Norte de Irlanda, si bien en las relaciones internacionales están representadas por él¹⁰. Esta estructura política tiene alguna trascendencia en el plano jurídico pues,

9. La relación jurídica entre la Isla de Man y el Reino Unido presenta ciertas peculiaridades. Esta Isla no forma parte del Reino Unido y tampoco es una colonia. Normalmente se hace referencia a ella como una dependencia de la Corona británica aunque, en realidad, esta terminología carece de un significado jurídico preciso. Esta Isla posee su propio órgano legislativo (*Tynwald*), que consta de una cámara baja (*House of Keys*) y una cámara alta (*Legislative house*). El *Lieutenant-Governor* representa a la Corona en la Isla y además es miembro de la cámara alta. El órgano legislativo cuenta con un considerable grado de autonomía en relación con aquellos asuntos que únicamente afectan a la Isla. Las leyes elaboradas por este órgano requieren, al igual que las leyes elaboradas por el Parlamento del Reino Unido, la sanción real para convertirse en leyes. Ahora bien, una clara manifestación de la existencia de cierta dependencia entre el legislativo de la Isla y el Parlamento del Reino Unido es el hecho de que, a diferencia de lo que ocurre con las leyes elaboradas por Westminster a las cuales el Soberano ha de otorgar la sanción real, el *Home Secretary* (Ministro del Interior) del Reino Unido, que es el miembro del Gobierno del Reino Unido responsable de las relaciones con la Isla, puede aconsejar al Soberano que se abstenga de otorgar la sanción real en el supuesto de que la disposición de que se trate sea inaceptable para el Gobierno del Reino Unido. La Isla de Man no cuenta con representación en el Parlamento del Reino Unido y las *Acts del Parlamento* no se extienden automáticamente a la Isla. Cuando se pretenda que un *Act of Parliament* se aplique en la Isla, normalmente no se realiza directamente sino mediante la inclusión en la misma de un precepto que dispone su extensión a la isla mediante una *Order in Council* junto con las modificaciones que procedan. La Isla posee su propio régimen administrativo, fiscal y jurídico, así como su propia administración de justicia. Las resoluciones de los órganos judiciales de la Isla se pueden recurrir ante el *Judicial Committee of the Privy Council*, que tiene su sede en Londres y respecto de cuyas resoluciones no cabe ulterior recurso. Ahora bien, a pesar de todas estas manifestaciones de cierta autonomía respecto del Reino Unido, éste asume las relaciones internacionales de la isla así como su defensa (STJCEE de 3-7-1991, asunto C-62/86).

junto al sistema legal “inglés” que se extiende a Inglaterra y Gales, Escocia y el Norte de Irlanda cuentan con su propio sistema legal en virtud del cual cada uno de ellos posee sus propios tribunales¹¹. Sin embargo, ello no es óbice para que el Parlamento del Reino Unido haya seguido legislando para todos esos territorios manteniendo de una forma clara su soberanía.

1. La situación legal de Gales.

El territorio de Gales fue conquistado por los ingleses en 1282 y a partir de 1284 pasó a regirse por la legislación inglesa. Trató de conseguirse cierta “independencia” respecto de la ley inglesa a principios del siglo XV, pero finalmente no se logró. La unión entre Inglaterra y Gales se produjo formalmente a través de una Ley del Parlamento de 1536¹². Como consecuencia de dicha unión, entre otras cosas, se impuso el empleo del inglés como lengua oficial, quedando prohibido el empleo del galés como tal. No obstante, durante los siglos XIX y XX los sentimientos nacionalistas han resurgido demandándose el reconocimiento y la representación de los intereses galeses.

Las tendencias nacionalistas comenzaron a tener representación política con el establecimiento del Futuro Movimiento de Gales (*Cymru Fydd*)¹³. Aunque no había pretensiones de separación, se llevó a cabo una descentralización en relación con determinadas áreas, tales como educación, seguros o agricultura¹⁴. Más tarde, en 1951, se estableció la Oficina del Ministro para asuntos galeses y en 1964 se nombró el primer Secretario de Estado para Gales, cuya función era la de supervisar la ejecución de la política nacional en Gales. En 1969 una Comisión Real recomendó la necesidad de llevar a cabo un proceso de devolución de poderes para Gales. El esquema bajo el cual se llevaría a cabo dicha devolución partía de la idea de que el Parlamento del Reino Unido seguiría legislando sobre ciertas cuestiones, y además el Gobierno del Reino Unido retendría la soberanía y la potestad para hacer caso omiso de algunas leyes aprobadas por el Senado galés.

10. El único órgano común es la Cámara de los Lores que funciona como último Tribunal al que se puede acudir en apelación para las tres jurisdicciones. Vid. A.W Bradley & K.D Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 12ª edit., Longman, London, 1997, pág. 38 y ss.

11. Vid. J. Bradbury, “The devolution debate in Wales during the Major Governments: the politics of a Developing Union State”, en *Regional & Federal Studies an International Journal*, Vol. 8, Spring 1998, pag.123 y ss.

12. Vid. J. Snicker, “Strategies of autonomist agents in Wales”, en *Regional & Federal studies an International Journal*, Vol. 8, Spring 1998, pág. 140 y ss.; J.Bradbury, “The devolution debate in Wales during the Mayor Governments: the politics of a Developing Union Estate?”, en *Regional & Federal studies an International Journal*, Vol.8, Spring 1998, pag. 120 y ss.

13. En materia de educación en 1907 se creó el departamento galés de educación y en 1912 se creó una Comisión de agricultura para Gales.

En 1975 se elaboró un proyecto de ley donde se establecía que determinadas cuestiones, tales como los asuntos económicos, los impuestos, la industria, la energía y la agricultura quedarían dentro de la esfera de competencias del Parlamento del Reino Unido. El proyecto de ley entró en el Parlamento en 1976, pero sólo contaría con el asentimiento real si la población deseaba dicha descentralización, lo cual habría de ponerse de manifiesto a través del correspondiente referéndum. El resultado de dicha consulta puso de manifiesto que sólo el 11,9% de la población era partidaria de la descentralización, frente a un 46,6% que se mostraba contrario a la misma y un 41,7% que se abstuvo de proporcionar su opinión al respecto. Como consecuencia de dicho resultado la Ley no entró en vigor en aquel momento.

Como ya se ha dicho, el Gobierno laborista elegido en 1997 se comprometió a llevar a cabo un proceso de devolución de poderes a favor de una Asamblea, cuya sede se establecería en Cardiff y que tendría principalmente poderes de desarrollo. Esta limitada atribución competencial es uno de los rasgos diferenciadores entre la Asamblea galesa y el Parlamento escocés, ya que éste cuenta con poderes legislativos, mientras que aquélla únicamente cuenta con la posibilidad de desarrollar las normas dictadas por Westminster y relativas a determinadas materias, lo que pone de manifiesto lo limitado de sus funciones.

2. La situación legal de Escocia.

Los territorios de Escocia e Inglaterra se convirtieron en un solo Reino cuando Jacobo VI sucedió en el trono de Inglaterra al Rey James I en 1603, pero la unificación en sentido político no tuvo lugar hasta que se celebró el Tratado de la Unión. Este Tratado fue ratificado por dos leyes, una del Parlamento de Escocia y otra del Parlamento de Inglaterra, ambas de 1707. Como consecuencia de su promulgación, los dos Parlamentos fueron suprimidos y se creó un único Parlamento de Gran Bretaña. Dicho Tratado supuso la culminación de años de negociaciones entre los dos países tras un largo período de hostilidades, aunque seguían separados por cuestiones de carácter religioso y por cierta rivalidad económica¹⁵.

14. El Tratado de la Unión respetó el peculiar sistema legal existente en Escocia y proporcionó una especial protección a la iglesia presbiteriana. Sin embargo, existía un Parlamento común, una bandera común y también impuestos y una moneda común lo que significaba que la unión política y económica estaba asegurada. Las Guerras de la Independencia entre Inglaterra y Escocia en la Edad Media culminaron con el reconocimiento de la independencia de Escocia en 1328 lo que supuso una completa ruptura entre el Derecho inglés y el escocés. El sistema escocés se basa en el derecho continental lo que supone la adopción del sistema de Derecho Civil basado en el Derecho Romano, que nunca ha sido completamente adoptado en el resto del Reino Unido, donde pervive el sistema de *Common Law*. Vid. W. Green, *The scottish legal system*, 6ª edit., Sweet & Maxwell, Edinburg, pág. 385 y ss.

El Parlamento de Gran Bretaña tenía total autoridad legislativa sobre ambos países, pero de los asuntos de Escocia se ocupaba el Secretario de Estado para Escocia y un grupo de personas que formaban parte del Gobierno y se encargaban de la defensa de los intereses escoceses en Westminster. La unión de ambos Reinos no afectó a la específica distribución de los tribunales en Escocia ni tampoco a las peculiaridades que presentaba el sistema de Derecho escocés. La única modificación consistió en que la autoridad del Parlamento escocés fue transferida a Westminster y la Cámara de los Lores se convirtió en el último tribunal al que se podía acudir en apelación, aunque sólo para los casos civiles¹⁶.

Así pues, tras la unión, los intereses de Escocia fueron representados por el Secretario de Estado, creándose en 1885 la Oficina del Secretario de Estado para Escocia. En 1928 el puesto se erigió en Gabinete y durante todo el siglo XIX dicha oficina desarrolló sus actividades en tanto que órgano responsable de los asuntos escoceses. A lo largo de todo el siglo XIX el órgano encargado de los asuntos que afectaban a Escocia fue evolucionando y asumiendo cada vez más competencias, como la administración de la agricultura, la pesca, el gobierno local, las prisiones, la salud y la educación¹⁷.

El resultado de las elecciones de 1997 hacía presagiar el inicio de un proceso de descentralización de poderes en favor de Escocia. El Anteproyecto del Gobierno titulado: “un Parlamento para Escocia” proponía retener la soberanía del Parlamento en Westminster y transferir el poder legislativo al Parlamento de Escocia. Dicha transferencia, no obstante, tenía un carácter limitado, de manera que, en realidad, lo que se estaba proponiendo era la existencia de una competencia legislativa compartida entre Westminster y el Parlamento escocés¹⁸.

15. Vid. A.A Paterson, J.M Bates, *The legal system of Scotland: cases & materials*, W. Grenn & Son, 2ª edit., 1986, Edinburg; D. M. Walker, *The scottish legal system*, Sweet & Maxwell, sixth edit., 1992, Edinburg; W. Green, *The legal system of Scotland*, Sweet & Maxwell, 3ª edit., 1993, Edinburg.

16. En 1945 se estableció una oficina escocesa compuesta por cinco departamentos: agricultura y pesca, desarrollo, educación, interior y salud. Su sede estaba en Edimburgo y la encabezaba el Secretario de Estado para Escocia. En 1952 se constituyó una Comisión Real de asuntos escoceses cuya función era la de revisar los asuntos del gobierno en relación con Escocia. Más adelante, el Secretario de Estado fue asumiendo otras competencias, tales como el nombramiento de los jueces de paz, la salud de los animales y la electricidad. Posteriormente se transfirieron otras competencias como las relativas a los parques reales y a los palacios. Vid. H. Barnett, *Constitutional & Administrative*, Cavendish, London, 1998, pág. 58 y ss.

17. La *Scotland Act 1998* diseña un Parlamento con una sola cámara. Las primeras elecciones generales para su composición se celebrarían el día que para ello estableciese el Secretario de Estado para Escocia. Ahora bien, a partir de ese día las elecciones para ese mismo propósito serían celebradas cada cuatro años. De acuerdo con la sección primera de la Ley, el Parlamento estará compuesto por 129 esca-

Ahora bien, independientemente de que Escocia cuente con un Parlamento propio seguirá existiendo una representación de Escocia en Westminster, sobre todo en relación con las materias reservadas. Esto plantea un problema a la hora de compaginar la representación de Escocia en Westminster y la creación de un Parlamento para Escocia. Así, si el Parlamento escocés tiene competencias exclusivas en relación con las cuestiones de salud, es posible preguntarse cuál es la base legal para que los miembros escoceses del Parlamento en Westminster tengan derecho a influir en aquellas cuestiones de salud que, en principio, afectan exclusivamente a la población “inglesa”. Puede resultar paradójico el hecho de que las personas que representan a Escocia en el Parlamento del Reino Unido puedan ejercer influencia sobre los asuntos de salud que afectan a los “ingleses”, mientras que el Parlamento del Reino Unido y sus miembros, por el contrario, no tienen ese mismo derecho respecto de las decisiones tomadas por el Parlamento escocés en relación con dichas materias¹⁹.

En aquellos casos en los que el Gobierno cuenta con una gran mayoría no tendrían por qué surgir problemas; sin embargo, en aquellos otros en los que el Gobierno no tenga dicha mayoría éstos sí podrían aparecer e incluso podría darse el caso de que el Gobierno del Reino Unido dependiese de los representantes escoceses en Westminster a la hora de aprobar la legislación. Las posibles soluciones a ese problema podrían ser las siguientes: en primer lugar, suprimir la representación escocesa en Westminster; en segundo lugar, reducir la fuerza de la representación escocesa en Westminster para disminuir con ello la influencia de los representantes escoceses sobre aquellas materias que afectan únicamente al Reino Unido; y en tercer lugar, garantizar que los representantes escoceses no jugasen ningún papel en la elaboración de la legislación que tuviera una

ños, tendrá su sede en Edimburgo y comenzará a funcionar en este año. El Primer Ministro sería elegido de acuerdo con un sistema de representación proporcional y los distintos partidos políticos tendrían que presentar una lista de posibles candidatos antes de que se celebrasen las elecciones, las cuales tuvieron lugar en mayo de 1999. La sección 41 de la Ley hace referencia a la composición del ejecutivo. Éste estará formado por el Primer Ministro y otros Ministros nombrados de acuerdo con el procedimiento que se describe en la sección 44 de la Ley. El Abogado General y el Solicitor General para Escocia también formarán parte del Ejecutivo y velarán por el cumplimiento de la ley. El Primer Ministro será nombrado por la Reina entre los miembros del Parlamento, y el Secretario de Estado para Escocia será responsable de asegurar el establecimiento del Parlamento escocés. Una vez que esta labor se haya llevado a cabo, el papel del Secretario se centrará en promocionar la comunicación entre el Parlamento y el ejecutivo escocés y el Parlamento y el gobierno del Reino Unido sobre cuestiones de interés mutuo y sobre la representación de los intereses escoceses en relación con las cuestiones que están reservadas al Parlamento del Reino Unido y, por tanto, fuera del alcance del Parlamento escocés.

18. Vid. H. Barnett, *Constitutional & administrative law*, edic. 2ª, Cavendish, London, 1998, pág. 433 y ss.

dimensión únicamente “inglesa”. Sin embargo, esta última solución no parece viable, ya que respecto de las cuestiones que son materia exclusiva del Parlamento del Reino Unido no se puede pretender que no exista representación escocesa, en tanto que éste legisla sobre cuestiones que claramente también afectan a Escocia.

3. La situación legal del Norte de Irlanda

Como en los casos anteriores, la posición constitucional del Norte de Irlanda no puede ser entendida sin considerar su historia. A finales del siglo XIII se creó un Parlamento irlandés, aunque su representación se dejó en manos de los colonos ingleses excluyendo a la población nativa de Irlanda. Durante el reinado de Enrique VII (1485-1509) las reglas inglesas en Irlanda sólo se aplicaban en una zona denominada el Pale, una estrecha línea de tierra situada a cincuenta millas del Norte de Dublin y 20 millas mar adentro.

Las leyes del Parlamento inglés sólo serían aplicadas en Irlanda una vez que el Parlamento irlandés las ratificase. Ante dicha “manifestación de independencia” por parte de Irlanda se estableció una regla según la cual las proposiciones legislativas irlandesas debían ser aprobadas por el Rey de Inglaterra y su Consejo²⁰. Como consecuencia de la ruptura de Enrique VIII con la Iglesia Católica se generaron hostilidades que fueron finalmente mitigadas tras una invasión de la armada inglesa liderada por Sir William Skeffington, tras lo cual, en 1540, se llegó a un acuerdo y el Parlamento irlandés reconoció a Enrique VIII como Rey de Irlanda.

La provincia del Úlster no se vio afectada por la ley inglesa hasta que en el siglo XVI la Reina Isabel I extendió la aplicación de su ley al territorio situado más allá del Pale. En uno de los consejos del *Privy Council*, la Reina decidió que el gobierno de Irlanda debería aproximarse en tanto como fuera posible a Inglaterra, ya que la zona situada detrás del Pale contaba con su propio lenguaje, costumbres y leyes. A partir de ese momento el idioma inglés se convirtió en el lenguaje oficial y la ley inglesa y las prácticas administrativas inglesas se extendieron a todo el territorio de Irlanda²¹.

En 1649, durante la época conocida como el “interregnum”, durante el cual

19. Esta medida se incorporó en el instrumento conocido como Poyning’s law (1494), en el que se afirmaba que todas las propuestas legislativas irlandesas antes de ser aprobadas por el Parlamento irlandés debían ser aprobadas por el Rey de Inglaterra y su Consejo.

20. Los problemas religiosos continuaron dificultando las relaciones, ya que Irlanda se adhirió a la fe católica mientras que los inmigrantes procedentes de Escocia e Inglaterra eran protestantes. La lengua nativa era el gaélico, que ni se hablaba ni se entendía en Inglaterra. Tras la supresión de la rebelión

Inglaterra fue gobernada por Oliver Cromwell, se firmó el Tratado de Kilkenny, por medio del cual se garantizaba la tolerancia religiosa y un Parlamento independiente para Irlanda²². En 1792 se dictó una Ley que trató de reestablecer el equilibrio y en virtud de la cual la población católica pudo votar, aunque no podían ser elegidos para formar parte del Parlamento, el cual se había convertido en un órgano protestante. Antes de la unión con el Reino Unido mediante una Ley de 1800, el Parlamento de Irlanda tenía autoridad legislativa sobre toda Irlanda aunque la competencia sobre algunas cuestiones fue reclamada por el Parlamento de Inglaterra (hasta 1707) y por el Parlamento de Gran Bretaña (desde 1707 hasta 1800)²³. Entre 1800 y 1922 un único Parlamento, el del Reino

irlandesa numerosos ingleses se establecieron en el área. En 1609, bajo el reinado de James I, se inició un programa de asentamiento en el Ulster y en 1622 numerosos inmigrantes escoceses y galeses se establecieron en el Norte de Irlanda. También se construyeron pueblos fortificados alrededor de toda la provincia. Cada vez más, aumentaba el número de inmigrantes protestantes, de tal manera que los nativos irlandeses se vieron relegados en su propio país lo que provocó una rebelión de los irlandeses contra los colonos. El Rey Carlos I era incapaz de suprimir la rebelión, se llegó a un acuerdo por medio del cual se confiscaron 10 millones de acres de tierra irlandesa que posteriormente fueron utilizados para sufragar los gastos ocasionados para suprimir la rebelión. Vid. J. F. McEldowney, *Public Law*, Sweet & Maxwell, 1998, London, pág. 18 y ss.; D. Yardley, *Constitutional and Administrative Law*, Butterworths, 8ª edit., London, 1995, pág. 90 y ss.

21. En Irlanda un gran número de personas se mostraban contrarias a la imposición de las normas inglesas. Estando así las cosas, en Julio de 1652 Cromwell llegó a Irlanda con un ejército con el propósito de acabar con los disidentes. En Mayo de ese mismo año la conquista fue completa. Las reglas de colonización se establecieron a través de una Ley que incluía la previsión de que cada propietario irlandés perdería sus derechos sobre la tierra a menos que pudiera probar que había contribuido a la riqueza común de Inglaterra. Durante la vigencia de esta Ley de colonización se estima que unos 36.000 inmigrantes se establecieron en Irlanda, la mayoría de ellos en el Ulster (recordemos que era la provincia en la que no se habían aplicado las normas inglesas hasta el siglo XVI). Unos 8.000 propietarios católicos fueron desplazados de sus tierras para ser sustituidos en su propiedad por aquellas personas que habían prestado dinero al Gobierno para acabar con la rebelión. En 1689 el Parlamento irlandés abolió la Ley de colonización y se restableció la libertad de religión. En respuesta a ello Guillermo III envió un ejército a Irlanda y en 1690 en la Batalla de Boyne fue derrotado. Durante su reinado (1689-1702) se introdujeron una serie de medidas que confirmaban la supremacía protestante. Entre ellas puede mencionarse el hecho de que los católicos fueron excluidos del Parlamento, el servicio civil, las fuerzas armadas, el gobierno local y las actividades profesionales. Una ley de 1728 privó a los católicos del derecho al sufragio. Asimismo, los católicos romanos no podían adquirir tierras y además no podían enviar a sus hijos a la Universidad. Otra prueba de la supremacía de los protestantes se ponía de manifiesto a la hora de heredar, ya que a la muerte de un católico sus tierras se repartían entre todos sus hijos a partes iguales salvo que existiese un heredero protestante en cuyo caso tenía preferencia. Además los católicos fueron excluidos de la participación en la vida pública. Vid. H. Barnett, *Constitutional & administrative Law*, Cavendish, 2ª edit., London, 1998, pág. 59 y ss.

22. El Reino de Irlanda y el Reino de Gran Bretaña se convirtieron en el Reino de Gran Bretaña e Irlanda por medio de la Ley de la Unión de 1800. Los intereses de Irlanda estuvieron representados en la Cámara de los Lores en el Reino Unido por 28 *peers irlandeses* y cuatro obispos. La representación en la Cámara de los Comunes se llevó a cabo a través de 100 miembros irlandeses. Vid. H. Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, 2ª edit., Cavendish, London, 1998, pág. 65 y ss.

Unido de Gran Bretaña e Irlanda ejerció su poder sobre este territorio. En 1922 se dictó una Ley relativa al “Estado libre” de Irlanda; el paso siguiente fue la división entre el Norte y el Sur de Irlanda. La constitución del Norte de Irlanda implicaba la partición de Irlanda y la creación de un Parlamento en Stormont²⁴. Así pues, el poder legislativo sobre el Norte de Irlanda fue compartido por el Parlamento del Reino Unido y por el Parlamento del Norte de Irlanda en Stormont. Como consecuencia de una oleada de violencia que comenzó en 1969, el Parlamento británico pospuso la creación del Parlamento de Stormont por medio de la Ley del Norte de Irlanda de 1972, de tal manera que el poder se ejercía directamente por Westminster a través de un nuevo Secretario de Estado para el Norte de Irlanda²⁵.

En una Ley de la Asamblea del Norte de Irlanda de 1973, en la que se hicieron previsiones respecto a la transferencia de poderes al Norte de Irlanda, se creó un Ejecutivo compuesto por personas elegidas a través de un sistema de representación proporcional, de manera que los partidos con más votos en el Ejecutivo consiguieron una mayor representación. Sin embargo, tanto la nueva Asamblea como el Ejecutivo no pudieron trabajar juntos como consecuencia de las discrepancias entre los diferentes partidos políticos. Finalmente, la Asamblea y el Ejecutivo fueron disueltos en 1973 por medio de la Ley del Norte de Irlanda de 1974.

El último intento de modificar la situación en el Norte de Irlanda se produjo a través de la Ley del Norte de Irlanda de 1982. En esta Ley se preveía la creación de una nueva Asamblea en el Norte de Irlanda a la que se le atribuían funciones de consulta, de deliberación y de escrutinio. Una vez más, problemas de intransigencia entre los partidos políticos provocaron su disolución en 1986. Sin

23. Desde 1932 el Parlamento del Norte de Irlanda estuvo situado en Stormont, cerca de Belfast. Las materias transferidas fueron las relativas al gobierno local, servicios sociales y sanitarios, educación, urbanismo, comercio interior, desarrollo industrial y agricultura. Otras cuestiones se reservaron a Westminster, de manera que sólo el Parlamento en Westminster podía legislar acerca de ellas. Las cuestiones exceptuadas eran aquellas que tenían un carácter nacional y respecto de las cuales resultaba aconsejable que existiese una legislación unitaria para todo el país. Entre estas últimas cuestiones se incluía el comercio exterior, las fuerzas armadas y la legislación relativa a los derechos de autor. Las cuestiones reservadas eran aquellas que debían preservarse de las propuestas del Consejo de Irlanda, dichas cuestiones incluían los servicios postales, el registro de las escrituras, los impuestos más importantes (no por ejemplo los impuestos por carreteras) y la Corte Suprema del Norte de Irlanda. El Parlamento estaba formado por dos Cámaras, la Cámara de los Comunes y el Senado. Pero también se celebraban elecciones para elegir a los representantes del Norte de Irlanda en Westminster. Vid. B. Dickson, *The legal system of Northern Ireland*, Legal Publications (NI) Belfast, 1993, 3ª edit., pág. 5 y ss.

24. Vid. B. Hadfield, *Scotland's Parliament: a Northern Ireland perspective on the White Paper*, Public Law, Sweet & Maxwell, 1997, pág. 667 y ss.

embargo, las previsiones de la Ley de 1982 se mantuvieron en vigor, lo que hacía posible llevar a cabo una devolución de poderes en el futuro. En 1985 los Gobiernos del Reino Unido y de la República de Irlanda llegaron a un acuerdo conocido como el “Acuerdo angloirlandés”²⁶. La firma de dicho acuerdo en Noviembre de ese año llevó a la constitución de una Conferencia Intergubernamental Angloirlandesa, en virtud de la cual los representantes del Gobierno de la República irlandesa fueron autorizados para presentar sus puntos de vista acerca del gobierno de la provincia²⁷.

La Northern Ireland Act 1998 vuelve sobre esa cuestión. El mecanismo previsto sigue la misma fórmula que ya fuera empleada en la Ley de 1973²⁸. Esta nueva norma prevé que el Norte de Irlanda siga siendo parte del Reino Unido, situación que no cambiará a menos que la mayoría de la población del Norte de Irlanda opine lo contrario y así lo ponga de manifiesto en una votación celebrada al efecto. Sólo en el supuesto de que la mayoría de la población estuviera de acuerdo con la idea de que el Norte de Irlanda dejase de formar parte del Reino Unido para integrarse en una Irlanda unida, el Secretario de Estado para el Norte de Irlanda presentaría ante el Parlamento algunas propuestas acerca del posible acuerdo entre el Gobierno de su Majestad en el Reino Unido y el Gobierno de Irlanda.

Ahora bien, todo lo que se pueda decir en estos momentos acerca de la autonomía de la Asamblea del Norte de Irlanda está sometido a la solución que se adopte respecto al complicado proceso de paz en el que está inmerso este territorio. La *Northern Ireland Act 2000*, de 10 de febrero suspendió la autonomía de la Asamblea norirlandesa, de manera que hasta que no se dicte la correspondiente *Restoration Order*, o se adopte una solución alternativa, los poderes de la Asamblea quedan en suspenso. Así pues, en el caso del Norte de Irlanda, nos encontramos ante un proceso de descentralización cuyo desarrollo está atravesando muchos problemas y sobre el que pesa una gran incertidumbre.

25. En el acuerdo angloirlandés se reconocía el estatus del Norte de Irlanda como parte del Reino Unido y se declaraba que la legislación crearía una Irlanda unida sólo y cuando la mayoría de la gente del Norte de Irlanda lo manifestase claramente y consintiese formalmente en ello. Además, el acuerdo establecía algunas cuestiones de carácter político y de seguridad respecto de las cuales ambos gobiernos tendrían encuentros a diferentes niveles.

26. Vid. D. Yardley, *Constitutional and Administrative Law*, Butterworths, London, 8ª edit., 1995, London, pág. 87 y ss; C. Turpin, *British government and the Constitution*, Butterworths, London, 1995, 3ª edit, pág. 199 y ss; H. Barnett, *Constitutional & Administrative*, Cavendish, London, 2ª edit., 1998, pág 52 y ss.

27. Vid. párrafo 4.3 del Anteproyecto del Ley, B. Hadfield, “Scotland’s Parliament: a Northern Ireland perspective on the White Paper”, *Public Law*, Sweet & Maxwell, 1997, pág. 667.

II. El proceso de descentralización de competencias

Como ya se ha dicho, en la actualidad el Reino Unido se encuentra inmerso en una serie de cambios de carácter político y organizativo que discurren hacia su descentralización; nos encontramos ante lo que utilizando la terminología inglesa se conoce como *devolution process*. Hasta ahora el Parlamento del Reino Unido venía legislando para todos los territorios que componían este país, pero esa situación se va a ver modificada. Desde el punto de vista jurídico es preciso mencionar la aprobación de tres instrumentos normativos a través de los cuales se ha llevado a cabo la modificación mencionada. Tres son las Leyes aprobadas, una para cada uno de los territorios que pretenden cierta autonomía, es decir Escocia, el Norte de Irlanda y Gales.

Estas normas tienen diversas funciones. En primer lugar, crean unos “órganos autónomos” que en un caso, el de Escocia, será conocido como *The Scottish Parliament*, y en los otros dos, es decir en los casos de Gales y el Norte de Irlanda, serán conocidos como *The Northern Ireland Assembly* y *The National Assembly for Wales*, respectivamente. En segundo lugar, estas normas describen el modo de organización de dichos órganos, así como el mecanismo de elección de los miembros que los van a componer y las funciones que éstos van a desarrollar. Y en tercer lugar, distribuyen competencias entre el Parlamento del Reino Unido y los nuevos “entes”, aunque si bien en todas esas normas se produce la distribución de competencias, el mecanismo empleado para ello difiere de unas a otras.

1. Competencias transferidas al Parlamento de Escocia.

Como ya se ha dicho, la *Scotland Act 1998*, lleva a cabo una distribución de materias a través de una fórmula inversa a la que se describía en el Anteproyecto de Ley. En esta Ley se recogen expresamente las materias reservadas al Parlamento del Reino Unido, de manera que todo aquello que quede fuera del ámbito delimitado por la Ley podría ser objeto de regulación legislativa por el Parlamento escocés. Entre las materias reservadas se incluyen aquellas relacionadas con las cuestiones financieras, económicas y monetarias²⁹, la seguridad pública³⁰, los transportes y las telecomunicaciones³¹, las fuentes de

28. Los controles a la importación y a la exportación, la protección del comercio y de los intereses económicos, la designación de áreas deprimidas necesitadas de inversión.

29. Esta materia abarca la protección de datos, las armas de fuego, la seguridad nacional, la intervención de las comunicaciones, los secretos oficiales y el terrorismo, así como la utilización de los poderes de emergencia.

30. El transporte ferroviario, marítimo y aéreo, las carreteras, las telecomunicaciones y los telegráfos, el correo y los servicios postales.

energía³², la salud pública³³, el ocio y la cultura. En cuanto a las relaciones laborales, tampoco son competencia del Parlamento escocés, lo que supone que el Parlamento del Reino Unido va a seguir teniendo competencia exclusiva en materia de legislación laboral.

Este mecanismo de delimitación de competencias se complementa con una fórmula general recogida en la Sección 29 de la Ley, según la cual una previsión está fuera de la competencia legislativa del Parlamento escocés en los casos en los que aquélla resulta aplicable más allá de los límites geográficos de Escocia; en aquéllos otros casos en los que regula cuestiones reservadas; en los que se trata de modificar alguna de las reglas establecidas en la cláusula cuarta³⁴; y por último, en aquellos supuestos en los que dicha previsión resulta incompatible con la Convención de los Derechos Humanos o con el Derecho Comunitario. Como se puede comprobar, estamos ante un mecanismo complejo en el que la tipificación de materias se ve complementada con el empleo de una fórmula general³⁵.

Es preciso tener en cuenta que no nos encontramos ante una lista de materias cerrada *pro futuro*. La Corona, por medio de una Orden aprobada en Consejo, puede modificar la calificación de dichas materias, de tal manera que aquéllas que hasta un momento concreto eran calificadas como reservadas pueden dejar de serlo. A primera vista podría pensarse que la fórmula empleada es muy práctica, en el sentido de que lo que no está reservado es susceptible de regulación legislativa por parte del Parlamento escocés. Sin embargo, pueden surgir problemas de interpretación a la hora de delimitar las materias concretas encuadrables en el ámbito de competencias legislativas atribuidas al Parlamento escocés, lo que permite afirmar que no nos encontramos ante una fórmula cuya aplicación resulte sencilla, sobre todo en relación con aquellas materias que por su ambigüedad resultan difíciles de calificar.

2. Competencias transferidas a la Asamblea del Norte de Irlanda³⁶.

La sección cuarta de la *Northern Ireland Act 1998* distingue tres tipos de

31. La electricidad, el gas y el petróleo, los carbones y la energía nuclear.

32. La embriología, los medicamentos, los suministros médicos y las sustancias peligrosas.

33. La cláusula cuarta recoge preceptos integrantes de una serie de normas que están protegidas de cualquier modificación, de tal manera que una ley procedente del Parlamento escocés no puede modificar o conferir poder para modificar dichos preceptos.

34. Vid. N. Burrows, "Unfinished Business: the Scotland Act 1998", *Modern Law review*, March, 1999, pág. 256 y ss.

35. No hay que olvidar que la autonomía del Norte de Irlanda fue suspendida por la *Northern*

materias. Las materias exceptuadas, las reservadas y las transferidas. Estas últimas son aquellas que ni están reservadas ni exceptuadas. Las materias exceptuadas son las que aparecen descritas en la cláusula segunda de la norma y las reservadas en la cláusula tercera. La Asamblea del Norte de Irlanda no puede legislar sobre materias excepcionadas en tanto que, podría afirmarse, son competencia “exclusiva” del Parlamento del Reino Unido; las materias reservadas son, en cambio, aquellas otras que competen, podríamos decir igualmente “en exclusiva”, a la Asamblea del Norte de Irlanda; y por último, las materias transferidas o susceptibles de ser transferidas son competencia del Parlamento del Reino Unido, salvo que la Asamblea del Norte de Irlanda decida legislar sobre ellas, con lo cual pueden ser reguladas por una norma procedente del Parlamento del Reino Unido o de la Asamblea del Norte de Irlanda.

Esta clasificación, al igual que ocurre con la que se recoge en la Ley del Parlamento de Escocia, es susceptible de modificación. Las materias incluidas en el apartado relativo a cuestiones transferidas pueden pasar a formar parte del bloque relativo a cuestiones reservadas y viceversa. Dicha transformación se produciría si así lo quisiera el Secretario de Estado para el Norte de Irlanda. En ese caso, el Secretario presentaría ante el Parlamento del Reino Unido el borrador de una orden aprobada en Consejo que enmendaría la cláusula tercera, en la que se recogen las cuestiones reservadas. Ahora bien, el Secretario de Estado no podrá presentar el borrador de la orden a través de la cual se pretenda la modificación ante el Parlamento del Reino Unido si la resolución no ha sido previamente aprobada ante la Asamblea del Norte de Irlanda³⁷. En el caso de que se lleve a presentar el borrador de la orden ante el Parlamento y su contenido sea aprobado por resolución de cada una de las Cámaras del Parlamento, el Secretario de Estado someterá la orden al parecer del Soberano en Consejo.

El sistema de distribución de materias se compone de dos mecanismos: por un lado, una enumeración concreta de temas; y por otro, una fórmula más general que complementa la anterior. Así, se produciría una extralimitación competencial si se legislase para un territorio que no formase parte del Norte de Irlanda

Ireland Act 2000, de 10 de febrero y se restauró de nuevo a finales de mayo de 2000. Así pues, la autonomía del Norte de Irlanda es una cuestión que hay que observar con cierta cautela, ya que la delicada situación política con que cuenta este territorio provoca gran incertidumbre sobre el proceso de descentralización de poderes que se intenta llevar a cabo en la actualidad.

36. La resolución debe contar con el apoyo de la mayoría de los miembros, una mayoría de los votos de los nacionalistas designados y una mayoría de los unionistas designados. El apoyo del 60% de los votos de los miembros, el 40 % de los votos de los nacionalistas y el 40% de los votos de los unionistas.

o se confirieran o eliminasen funciones que resultasen ejercitables más allá del territorio que constituye el Norte de Irlanda. También nos encontraríamos ante una exlimitación competencial en aquellos supuestos en los que se hubieran elaborado previsiones relativas a materias relacionadas con una cuestión exceptuada, y que además no fueran auxiliares de otras previsiones en las que se desarrollasen cuestiones reservadas o transferidas³⁸; o que supusieran una modificación de alguna de las normas cuya no alteración aparece garantizada en la cláusula cuarta³⁹.

Entre las materias exceptuadas se incluye la Corona⁴⁰, las cuestiones relacionadas con el Parlamento del Reino Unido⁴¹, la observancia y transposición de las obligaciones internacionales, las obligaciones derivadas de la Convención de Derechos Humanos y aquellas otras que puedan derivarse del Derecho Comunitario⁴², las cuestiones relativas a la defensa del Reino⁴³, las contribuciones al

37. Esta última afirmación es lógica si tenemos en cuenta que las cuestiones exceptuadas son aquellas respecto de las cuales sólo puede legislar el Parlamento del Reino Unido, mientras que las competencias transferidas y las reservadas pueden ser abordadas por la Asamblea del Norte de Irlanda. Existe la posibilidad de que la Asamblea del Norte de Irlanda legisle acerca de materias que en principio, de acuerdo con la distribución recogida en la norma, no podrían ser objeto de regulación de la Asamblea, pero el hecho de poder calificarlas como auxiliares de otras que sí son susceptibles de transferencia otorga a la Asamblea del Norte de Irlanda la posibilidad de regularlas.

38. Concretamente, la cláusula cuarta de la Ley establece que están protegidas de modificación la *European Communities Act de 1972*; la *Human Rights Act de 1998* y algunas secciones de la *Northern Ireland Act*, en concreto las secciones 78 a 80, relativas a los poderes para hacer previsiones por medio de órdenes aprobadas en Consejo; las subsecciones 3 y 4 de la sección 89, relativas a los presupuestos para la elaboración de leyes y la sección 92 donde se establecen algunas reglas de interpretación.

39. La sucesión a ella y la regencia, pero no las funciones del Primer Ministro o el Viceprimer Ministro, los ministros del Norte de Irlanda, los departamentos del Norte de Irlanda o las funciones de algún ministro de la Corona en relación con el Norte de Irlanda. Tampoco están incluidas las propiedades pertenecientes al Monarca, como derechos de la Corona o derechos pertenecientes al departamento del Gobierno o sostenidos en fideicomiso por el Monarca para los propósitos de un departamento del Gobierno. En cuanto al litoral, o el lecho del mar, el subsuelo o sus recursos naturales también son materia exceptuada en tanto que se conectan con derechos de la Corona.

40. Las elecciones parlamentarias, incluido el sufragio o la descalificación de los miembros del Parlamento. Se entienden igualmente excepcionadas las materias que tengan que ver con las relaciones internacionales, incluyendo en el concepto de relaciones internacionales aquellas que se entablan con territorios situados fuera del Reino Unido, la Comunidad Europea (incluidas sus instituciones), u otras organizaciones internacionales, así como el desarrollo de la asistencia y cooperación internacional, pero no las relativas a la rendición de los delincuentes fugitivos entre el Norte de Irlanda y la República de Irlanda; y el ejercicio de los poderes legislativos en tanto que se requieran para dar efecto a los acuerdos a los que se haya llegado en los encuentros del Consejo Ministerial Norte-Sur o el Consejo Británico-Irlandés.

41. Por "Convención de derechos humanos" se entiende la Convención para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, acordada por el Consejo de Europa en Roma en noviembre de 1950 y los protocolos a la Convención.

42. Los acuerdos con el enemigo, las Fuerzas Armadas de la Corona, las pensiones de guerra, el

sistema de Seguridad Social⁴⁴, los nombramientos⁴⁵ y las cuestiones electorales⁴⁶. Por lo que se refiere a la legislación laboral, al igual que ocurre en el caso del Parlamento de Escocia, no es una materia sobre la que pueda legislar la Asamblea del Norte de Irlanda.

Por lo que se refiere a las materias reservadas respecto de las cuales sólo puede legislar la Asamblea del Norte de Irlanda hay que mencionar la atribución de funciones relacionadas con el Norte de Irlanda a algunos Ministros de la Corona⁴⁷, la navegación aérea y marítima⁴⁸, el mantenimiento del orden público⁴⁹, las cuestiones judiciales⁵⁰ y las cuestiones penales⁵¹.

3. Competencias asumidas por la Asamblea de Gales.

La *Government of Wales Act 1998* atribuye a este órgano las mismas compe-

Ministerio de Defensa, el control de las armas biológicas, nucleares y químicas, así como de otras armas de destrucción masiva.

43. El control y la dirección del Fondo Social del Norte de Irlanda incluida la determinación, el pago, la recaudación y la devolución de las contribuciones a los seguros nacionales y los diferentes aspectos relacionados con estas materias; el control y dirección del Fondo Nacional de Seguros del Norte de Irlanda y los pagos al y por el fondo son materias respecto de las cuales únicamente podrá legislar el Parlamento del Reino Unido.

44. Las cuestiones relativas al nombramiento o la destitución de los jueces de los Tribunales Superiores del Norte de Irlanda, jueces municipales, magistrados residentes, jueces de paz, miembros de los jurados de los juzgados juveniles, jueces de instrucción, el jefe y otros comisionados para el Norte de Irlanda en materia de Seguridad Social; el jefe y otros comisionados de ayuda a los menores para el Norte de Irlanda y el Presidente y otros miembros de los Tribunales de la tierra para el Norte de Irlanda, son calificadas por la Ley como materias excepcionadas.

45. El sufragio respecto de la Asamblea del Norte de Irlanda, el Parlamento Europeo, los distritos municipales y el registro de los partidos políticos.

46. La descalificación, los privilegios, poderes e inmunidades de los miembros de la Asamblea.

47. Se incluye la navegación comercial, pero no los puertos o las aguas interiores y la aviación civil pero no los aeródromos.

48. Lo que incluye la concesión de poderes, privilegios e inmunidades a los agentes de policía, a los miembros de las fuerzas armadas de la Corona o a otras personas para dicho propósito. El establecimiento, organización y control de la Policía del Ulster y las autoridades de policía para el Norte de Irlanda y guardias de tráfico, las armas de fuego y los explosivos.

49. Las cuestiones relativas a los tribunales del Norte de Irlanda, los juzgados de condado, los tribunales de la jurisdicción inferior (incluidos los juzgados de primera instancia y los juzgados de menores). También las materias relacionadas con las pruebas, las apelaciones, los jurados, los costes, la asistencia legal y los registros y la ejecución de las sentencias.

50. La tipificación de los delitos y las penas, la prevención y detención del crimen y las facultades para arrestar a quienes cometan algún delito. La persecución y el tratamiento de los delincuentes (incluidos los niños los jóvenes y los enfermos mentales implicados en algún crimen). Las prisiones y otras instituciones para el tratamiento o la detención de las personas mencionadas, el arrepentimiento de los delincuentes fugitivos entre el Norte de Irlanda e Irlanda y las indemnizaciones concedidas a las víctimas de algún delito y sufragadas con fondos públicos.

tencias que actualmente son ejercidas por el Secretario de Estado para Gales. Así pues, en realidad, la devolución no afecta a la competencia legislativa. El resultado del Referéndum celebrado en 1997 puso de manifiesto que la devolución de poderes era una cuestión que despertaba un menor interés en Gales que en Escocia, tal vez debido a que en el caso de Escocia lo que se pretendía era la creación de un Parlamento que tendría poder legislativo mientras que la Asamblea de Gales carecería de este poder. Una prueba de ese menor interés es el hecho de que en Escocia el 60% de la población participó en el Referéndum relativo al proceso de descentralización de poderes y, en cambio, en el caso de Gales sólo se produjo una participación del 50%, mostrándose el 50,3% de la población votante partidaria del establecimiento de la Asamblea.

La Asamblea de Gales será conocida como la Asamblea Nacional de Gales y su naturaleza aparece recogida en la Ley, que la define como una corporación que ejercerá sus funciones en nombre de la Corona. Estará compuesta por 60 miembros y será elegida cada cuatro años, y no tiene poder para decretar su propia disolución antes de que transcurra dicho período de tiempo. El primer encuentro de la Asamblea se celebró en 1999 y se organizó en torno a dos tipos de órganos diferentes: un Comité Ejecutivo, que ejercerá funciones de dirección; y los Comités Regionales, quienes se encargarán de asegurar que las necesidades de las diferentes zonas que componen el territorio galés sean tenidas en cuenta. Dichos comités son órganos asesores y no tienen adjudicadas funciones específicas ni tampoco tienen atribuido poder para tomar decisiones.

Para que la Asamblea de Gales pueda seguir funcionando es necesario que se lleve a cabo un proceso de transferencia de funciones en favor de la Asamblea Nacional por medio de órdenes. A través de la primera orden se transferirán las funciones que hasta el momento eran ejercidas por el Secretario de Estado para Gales estando su capacidad limitada, ya que la Asamblea no puede tomar iniciativas políticas en ausencia de los poderes legislativos generales que son ejercidos respecto a Gales por el Parlamento del Reino Unido en Westminster. Al igual que en el caso de Escocia, las materias que tienen un carácter común, tales como asuntos exteriores, política de defensa y macroeconomía, seguridad social, impuestos y política sobre el mercado fiscal y común quedan en manos del Parlamento del Reino Unido, si bien en el caso concreto de Gales la restricción se acentúa, en tanto que lo que se retiene es el poder de desarrollo de la normativa que, en su caso, elabore Westminster en relación con las materias mencionadas, ya que la Asamblea de Gales sólo cuenta con poder de desarrollo.

La *Government of Wales Act 1998* distingue entre legislación primaria y

secundaria y centra su atención en aquélla. El procedimiento de elaboración de la legislación primaria es el siguiente: el Secretario de Estado nombrará a una serie de personas que se encargarán de redactar un proyecto de orden que tendrá efecto cuando la Asamblea tenga su primer encuentro⁵². Una vez que dichas órdenes estén elaboradas los “comisarios” las presentarán ante al Secretario de Estado, éste podrá hacer las modificaciones que estime pertinentes y redactará unas órdenes que tendrán fuerza vinculante pero que podrán ser rehechas por la Asamblea, de manera que su vigencia estará sometida a lo que diga la Asamblea al respecto en su primer encuentro⁵³. Como se puede observar, la devolución de poderes parte de un principio general, cual es que el Parlamento del Reino Unido seguirá elaborando las leyes para Gales.

En la parte II de la Ley se definen las funciones de la Asamblea. La sección 22 hace referencia a la transferencia de competencias ministeriales a la Asamblea por medio de una orden aprobada en Consejo. El contenido de esta orden puede variar, así es posible que recoja aquellas competencias que, ejercitadas por un Ministro de la Corona en relación con Gales, puedan ser transferidas; otra posibilidad es que la orden aprobada en Consejo establezca las funciones susceptibles de ser ejercitadas conjuntamente por la Asamblea y por el Ministro de la Corona; y por último, la orden puede mencionar aquellas materias que resultan únicamente ejercitables por un Ministro de la Corona siempre y cuando la Asamblea haya sido previamente consultada. En definitiva, el contenido de esta orden depende del Parlamento del Reino Unido, ya que antes de la primera elección ordinaria el Secretario de Estado para Gales debería presentar ante cada Cámara del Parlamento del Reino Unido el borrador de dicha orden poniendo de manifiesto aquellas competencias ministeriales que se consideran transferibles.

Las materias susceptibles de transferencia son la agricultura, los bosques, la alimentación, el patrimonio histórico, la cultura (incluyendo museos, galerías y bibliotecas), el desarrollo económico, la educación, el medio ambiente, la salud y los servicios sociales, las carreteras, la vivienda, la industria, el gobierno local,

51. La Asamblea contará con un Primer Secretario que será elegido de entre todos sus miembros y, a su vez, el Primer Secretario nombrará al resto de Secretarios de la Asamblea de entre los miembros de la misma. Las órdenes elaboradas por los “comisarios” deben poner de manifiesto el número de Secretarios de la Asamblea que deben ser nombrados. La Asamblea establecerá los Comités cuyos miembros serán elegidos por la Asamblea de entre los miembros de la misma, y deberán estar compuestos de tal manera que pongan de manifiesto la existencia de los diferentes partidos existentes en la Asamblea, es decir se pretende que los Comités sean plurales. A su vez los Comités pueden establecer uno o más subcomités.

52. Por lo que se refiere a los “comisarios” serán no menos de cinco y no más de nueve.

los deportes y el ocio, el turismo, los pueblos y el planeamiento urbanístico, el transporte, el agua, las medidas contra las inundaciones y el lenguaje galés. Teniendo en cuenta esta descripción de materias está claro que el desarrollo de la legislación laboral no es una competencia transferida a la Asamblea de Gales.

Como se puede comprobar, nos encontramos ante una descripción de materias excesivamente genérica a diferencia de lo que ocurre en el caso de la *Scotland Act 1998*, cuya redacción supone mayor concreción. En realidad, la fórmula empleada respecto de la descentralización de poderes en Gales tiene poco que ver con los mecanismos utilizados en los casos de Escocia y del Norte de Irlanda. El contenido de esta norma se irá concretando a medida que se dicten las órdenes correspondientes⁵⁴. De este modo antes de que la Asamblea pueda tratar alguna de las materias mencionadas anteriormente, será preciso que el Secretario de Estado para Gales exponga en qué términos se va a transferir dicha materia; y posteriormente, la orden de transferencia ha de contar con el visto bueno de las dos Cámaras del Parlamento del Reino Unido. Todo ello significa que en la actualidad no se conoce a ciencia cierta el alcance del proceso de devolución de poderes a la Asamblea de Gales, el cual está rígidamente sometido al parecer del Parlamento del Reino Unido⁵⁵.

III. El grado de autonomía de las regiones en el terreno social

Algunas de las competencias transferidas al Parlamento de Escocia y a las Asambleas del Norte de Irlanda y de Gales tienen un carácter eminentemente social y están claramente conectadas con la faceta del ciudadano como trabajador. Destacan, sobre todo, materias como el fomento y la búsqueda de empleo, así como aquellas otras de carácter más bien asistencial, por medio de las cuales se intenta establecer un mecanismo de protección con el que hacer frente a las situaciones de ausencia de recursos, consecuencia de la inexistencia de una actividad retribuida que desarrollar. Como cabía esperar, también en este terreno los “órganos autónomos” juegan un papel diferente, ya que mientras que el Parlamento de Escocia es titular de competencias en materia de empleo y for-

53. Vid. R. Rawlings, “The new model Wales”, *Journal of Law and Society*, Winter, 1998, pág. 27 y ss.

54. No debemos olvidar que aunque en el caso de Escocia o el Norte de Irlanda no exista ese control directo por el Parlamento del Reino Unido, las normas que transfieren la competencia para legislar sobre ciertas materias son fruto de dicho Parlamento con lo cual la impronta de éste y sus intereses ya han sido tenidos en cuenta.

mación, seguridad y salud en el trabajo y seguridad y asistencia social, la Asamblea del Norte de Irlanda únicamente cuenta con competencias en materia de empleo y asistencia social, si bien, en ambos casos, con los matices recogidos en la *Scotland Act 1998* y la *Northern Ireland Act 1998* respectivamente.

La Asamblea de Gales, tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, cuenta con unos poderes mucho más limitados que el Parlamento de Escocia y la Asamblea del Norte de Irlanda. El procedimiento de transferencia de competencias ya es conocido, pero tal vez merezca la pena resaltar en este apartado el hecho de que una de las materias susceptibles de transferencia a la Asamblea galesa es la relativa a los servicios sociales y a la industria. Aunque no conocemos los términos concretos en que se va a llevar a cabo dicha transferencia, es posible augurar cierta autonomía de la Asamblea de Gales a la hora de desarrollar la normativa elaborada por el Parlamento del Reino Unido respecto de dichas materias.

1. Empleo y relaciones industriales.

Realmente, la competencia en materia de empleo, trabajo y relaciones industriales sigue perteneciendo en exclusiva al Parlamento del Reino Unido. Así se pone de manifiesto en la *Scotland Act 1998*, que atribuye al Parlamento del Reino Unido competencia para legislar en exclusiva sobre derechos y deberes relativos al empleo y a las relaciones industriales en general, así como sobre los derechos y deberes relativos al empleo y a las relaciones industriales que se puedan derivar de la *Employers' liability (compulsory insurance) Act 1969*, de la *Employment agencies Act 1973*, de la *Pneumoconiosis etc (workers' compensation) Act 1979*, en la que se establecen indemnizaciones para los trabajadores derivadas del padecimiento de silicosis, de las *Transfer of Undertakings (protection of employment) Regulations 1981* relativas a la transferencia de empresas, de la *Trade union and labour relations (consolidation) Act 1992*, de la *Industrial tribunal Act 1996* y de la *National minimum wage Act 1998*, relativa al salario mínimo. Sólo existe una excepción a esta regla general, aunque muy limitada: los derechos y deberes relativos al empleo que se deriven de la *Agricultural wages (Scotland) Act 1949*, los cuales podrán ser objeto de regulación por parte del Parlamento escocés.

2. Seguridad y salud en el trabajo.

Ésta es otra de las materias relacionadas con la condición del ciudadano como trabajador y respecto de la cual únicamente el Parlamento de Escocia puede legislar con los límites que se exponen a continuación. La *Scotland Act 1998* califica la seguridad y la salud en el trabajo como materia reservada al

Parlamento escocés, salvo aquellas cuestiones recogidas en los apartados primero y segundo de la *Health, safety and welfare in connection with work, and control of dangerous substances and certain emissions into the atmosphere Act 1974* (conocida como *Health and safety at work etc Act 1974*), que corresponde en exclusiva al Parlamento del Reino Unido.

Dicha exclusión significa que los apartados primero y segundo de la *Health and safety at work etc Act 1974* referidos a la salud, la seguridad, el bienestar en el trabajo y el control de las sustancias peligrosas, por un lado⁵⁶; y al Servicio Médico de Empleo por otro, están reservados al Parlamento del Reino Unido en exclusiva. De este modo, se puede afirmar que el resto de materias recogidas en la Ley de 1974 sobre seguridad y salud en el trabajo son cuestiones susceptibles de ser reguladas por el Parlamento escocés. Por su parte las Asambleas de Gales y del Norte de Irlanda tienen vetada esta materia, lo que implica una vez más una diferencia cualitativa entre el Parlamento escocés y las Asambleas de Gales y el Norte de Irlanda.

3. Fomento del empleo y formación profesional.

Una vez más nos encontramos ante una materia respecto de la cual, si comparamos las Asambleas del Norte de Irlanda y Gales con el Parlamento de Escocia, aquellas resultan menos favorecidas en tanto poseen menos competencias. Este último tiene competencias en la materia en los términos de la *Scotland Act 1998*, que establece como materias reservadas: las reguladas por la *Disabled persons (Employment) Act 1944* y aquellas otras reguladas por la *Employment and training Act 1973*, con la excepción de aquellas cuestiones que estén relacionadas con la formación para el empleo. Ahora bien, no todo el contenido de estas Leyes está sujeto a reserva, pues algunas secciones de dichas Leyes no se incluyen en esta cláusula, lo que implica que pueden ser reguladas por el Parlamento escocés. Concretamente, este órgano podría regular las materias mencionadas en las secciones 8 a 10 de la *Employment and training Act 1973*, relativas a los servicios de orientación profesional una vez finalizados los estudios. Asimismo, el Parlamento escocés también podría regular las materias recogidas en las secciones 2 (3) (c) y 12 de la parte primera de la *Enterprise and new towns (Scotland) Act 1990*, relativa al fomento del trabajo por cuenta propia.

55. Los conceptos mencionados han de ser interpretados en el sentido de la sección 36 de la Ley de protección de consumidores de 1987, la sección 1 y 2 de la Ley de seguridad costera de 1992 y la sección 117 de la Ley del ferrocarril de 1993.

Por lo que se refiere a la Asamblea del Norte de Irlanda, el apoyo a la búsqueda o a la formación para el empleo no es una materia calificada ni como “exceptuada” ni como “reservada”. Siguiendo el tenor literal de la Northern Ireland Act 1998, nos encontramos ante una materia “transferida”. Así pues, cabe entender que esta materia es susceptible de regulación por parte de la Asamblea del Norte de Irlanda en aquellos casos en los que dicha regulación resulte necesaria y el Parlamento del Reino Unido no haya elaborado ninguna disposición al respecto. Así pues, las condiciones que deben darse para que la Asamblea del Norte de Irlanda pueda regular una materia son dos: por un lado, que no haya regulación procedente del Parlamento del Reino Unido sobre dicha materia; y por otro, que la materia afectada por dicha regulación no sea competencia exclusiva de Westminster.

4. Asistencia y seguros sociales.

La materia de seguridad y asistencia social resulta de especial interés para el legislador británico en este cuadro de distribución de competencias. Éste es un concepto amplio y por ello necesitado de una labor delimitadora que permita alcanzar una idea más o menos clara de los aspectos concretos del sistema de Seguridad Social respecto de los cuales estos nuevos “entes” pueden actuar⁵⁷. El Parlamento escocés no podrá intervenir sobre aquellos programas que reciben dinero de fondos centrales o regionales y cuya finalidad es proporcionar ayuda a los ciudadanos por medio de “*benefits*”⁵⁸. Este concepto se define en la *Scotland Act 1998* como aquellas cantidades de dinero, independientemente de la modalidad bajo la cual se presenten, por medio de las cuales se financian necesidades asistenciales. Una muestra de ello son las ayudas que se proporcionan para el cuidado de niños o para hacer frente a los gastos ocasionados por la vivienda.

También queda fuera del alcance de la potestad legislativa del Parlamento escocés la determinación de los requisitos que deben cumplir las personas que

56. Gran Bretaña y el Norte de Irlanda tienen sistemas de Seguridad Social independientes aunque son similares respecto de los principios básicos, distinguiéndose por un lado las prestaciones contributivas, y por otro, las no contributivas. Vid. M. Terry & L. Dickens, *European employment & industrial relations glossary: United Kingdom*, Sweet & Maxwell, London, 1991, pág. 182.

57. En el concepto de “*benefits*” se incluyen pensiones, autorizaciones, becas, préstamos y cualquier otra forma de asistencia financiera. Nos encontramos ante un concepto amplio en el que la asistencia financiera puede adoptar múltiples ropajes y el denominador común es el de la asistencia o ayuda a situaciones de necesidad. Las razones que habilitan a una persona para recibir este tipo de ayudas pueden ser: la edad, incapacidad, enfermedad, desempleo, maternidad, cuidado de niños o de otras personas, supervivencia, escasez de ingresos o dificultades para hacer frente a los costes derivados de una vivienda o a los impuestos locales.

van a recibir las ayudas. Del mismo modo, se consideran materias reservadas las cuestiones sujetas al programa relativo al pago por daños sufridos como consecuencia de la vacunación. En este punto la *Scotland Act 1998* enumera una serie de cuestiones reservadas y respecto de las cuales el legislador escocés no podrá intervenir. Así, sucede con los Seguros sociales o nacionales⁵⁹, el fondo social⁶⁰, la administración y constitución de fondos para ayudas a la vivienda o el recobro de dinero por parte de las personas obligadas a pagar los daños provocados por accidentes o enfermedades.

Ahora bien, ante esta reserva de materias caben algunas excepciones. El Parlamento escocés puede legislar sobre materias que aparecen recogidas en la parte segunda de la *Social work (Scotland) Act 1968*, que hace referencia a los servicios de bienestar social; en la sección segunda de la *Chronically sick and disabled persons Act 1970*, relativa a las personas con enfermedades crónicas y con discapacidades y a la previsión de servicios de bienestar; en la sección 50 de la *Children Act 1975*, que regula las ayudas económicas para el mantenimiento de los niños; en la Sección 15 de la *Enterprise and new towns (Scotland) Act 1990*, relativa al subsidio por accidente de trabajo; y en las Secciones 22, 29 y 30 de la *Children (Scotland) Act 1995*, relativas a la promoción del bienestar de los menores que se encuentran en situación de necesidad y a la formación de aquellos jóvenes que en el pasado hubieran estado bajo el cuidado de las autoridades locales.

58. Uno de los integrantes del sistema de Seguridad Social es el pago al sistema de seguro social o nacional. Las contribuciones a este seguro permiten acceder al sistema de Seguridad Social y obtener ciertas prestaciones. Concretamente, dichas prestaciones cubren situaciones de desempleo, enfermedad, incapacidad o vejez. Sólo cuentan con la posibilidad de acceder a este sistema las personas que desarrollan una actividad, ya sea por cuenta propia o por cuenta ajena. Ahora bien, los pagos y los beneficios que se pueden obtener son diferentes según se pretenda cubrir una situación de desempleo, enfermedad, incapacidad o vejez.

59. El fondo social proporciona “discrecionalmente” becas y préstamos, en definitiva ayuda económica a las personas que solicitan apoyo complementario a sus ingresos, esta ayuda ha de solicitarse para una única necesidad. Es posible solicitar préstamos para cubrir una situación de crisis financiera de una manera inmediata. Se podría decir que el fondo está dividido en dos cuerpos; por un lado, el formado por todas aquellas peticiones que no están determinadas, en el sentido de que no están tipificados los gastos que pueden financiarse con el dinero proporcionado, donde se incluyen préstamos para cubrir situaciones financieras críticas en general; y por otro lado, aquellos otros gastos que se originan como consecuencia de la maternidad, del hecho de hacerse cargo de los gastos de un funeral y por último los gastos derivados de la situaciones de frío extremo, concretamente situaciones en los que se iguala o no se superan los cero grados centígrados. Este fondo se financia a través de impuestos y los gastos que se hacen están sometidos a control presupuestario, independientemente de que las autoridades que están al frente de dicho órgano tengan un margen más o menos amplio a la hora de decidir qué gastos se pueden financiar con dinero del fondo. Vid. A. I. Ogus & N. J. Wikeley, *The Law of Social Security*, Butterworths, London, 4ª edit., 1995, pág. 595 y ss.

Por lo que se refiere a las competencias de la Asamblea del Norte de Irlanda en materia de asistencia y seguros sociales, se distinguen: por un lado, las cuestiones relativas a la contribución al sistema, gestión y administración de los fondos, consideradas materia exclusiva del Parlamento del Reino Unido o, por expresarlo con las palabras empleadas por la Ley, exceptuadas de la posibilidad de actuación sobre ellas por parte de la Asamblea del Norte de Irlanda; y por otro, las cuestiones relativas al nombramiento o a los procedimientos que se pueden llevar a cabo ante determinados cargos integrantes de la Administración, materia reservada a la Asamblea del Norte de Irlanda y, por tanto, excluida del ámbito de actuación del Parlamento del Reino Unido.

4. Recapitulación

Parece claro que en el Reino Unido, a partir de los años noventa, se ha venido fraguando una nueva situación, caracterizada por cierta ruptura de la unidad del sistema legislativo existente hasta el momento. Han surgido nuevos “entes” políticos a los cuales se les atribuyen ciertas competencias, sin perjuicio de que entre ellos se puedan distinguir dos niveles competenciales diferentes: mientras que el Parlamento de Escocia y la Asamblea del Norte de Irlanda tienen atribuido poder legislativo, la Asamblea de Gales únicamente podrá desarrollar las normas que, en su caso, elabore el Parlamento del Reino Unido. En cualquier caso, las competencias de Escocia y del Norte de Irlanda no son equiparables, como ya se ha puesto de manifiesto.

Ahora bien, esta nueva situación no debe hacernos pensar que Escocia y el Norte de Irlanda gozarán de total autonomía, ya que la soberanía del Parlamento del Reino Unido se pone de manifiesto en relación con muchas cuestiones respecto de las cuales estos nuevos “entes” no tienen atribuidas competencias. En el caso de Gales esa dependencia respecto del Parlamento del Reino Unido es aún más acusada, ya que la Asamblea galesa se limitará a desarrollar algunas normas dictadas por el Parlamento del Reino Unido y relativas a materias respecto de las cuales previamente se haya producido la correspondiente transferencia de competencias.

Por otra parte, el proceso de descentralización de poderes no va a significar una modificación radical en el terreno jurídico-social. Dicha incidencia no podría ser grande en un sistema que se ha caracterizado por la escasa intervención estatal (*voluntarism*) en la regulación de las relaciones de trabajo,

prácticamente limitada al establecimiento de mínimos de protección en campos muy específicos, tales como seguridad y salud en el trabajo⁶¹.

Pero en todo caso, y pese a la evolución del Derecho del trabajo británico hacia una mayor intervención legislativa, cabe decir que la devolución de poderes no va a tener una gran trascendencia en este terreno, y ello porque las materias respecto de las cuales estos nuevos “entes”, podríamos decir “autónomos”, pueden legislar no inciden en el ámbito de las relaciones existentes entre el trabajador y el empresario y tampoco en las relaciones colectivas de trabajo. En realidad, la distribución de competencias únicamente afecta a ciertos aspectos de lo que podríamos llamar Derecho social, como conjunto de normas que introducen cláusulas de carácter asistencial y protector y para cuya fijación se ha requerido tradicionalmente la intervención legislativa; por ejemplo, la seguridad e higiene en el trabajo, la asistencia y seguridad social, o el fomento del empleo.

Como se puede deducir de la lectura de este trabajo, el proceso de descentralización no ha tenido incidencia en el Derecho del trabajo, y la repercusión en el terreno del empleo y de la asistencia social será muy diferente según el territorio al que hagamos referencia. Mientras que Escocia o el Norte de Irlanda tendrán un mayor margen de actuación, aunque tampoco tendrán demasiadas competencias, Gales estará totalmente sometido a las directrices fijadas por Westminster. En definitiva, parece claro que ha sido Escocia el territorio que ha conseguido un mayor grado de autonomía y ello se trasluce en todos los ámbitos, también en el social, aunque sin olvidar las limitaciones que ya han sido puestas de manifiesto.

60. Ciertamente, esta situación se ha visto sometida a revisión en los últimos años, ya que se ha producido un incremento de la intervención legislativa en el ordenamiento laboral británico con la finalidad de proteger al trabajador individual, de tal manera que no necesite acudir a las fuerzas sindicales para ver protegidos sus intereses. Vid. P. Davies & M. Freedland, *Labour legislation and public policy*, Oxford, 1993; S. Deakin & G.S. Morris, *Labour law*, Butterworths, London, 1995, pág. 37 y ss.