

# **REINO UNIDO**

*Experto*

**Dr. Scott Greer**

## I. CUESTIONES GENERALES

### 1. ¿Cómo se denomina formalmente la Federación (Estado federal, regional, otros...)?

El nombre formal es Reino Unido de Gran Bretaña y Irlanda del Norte.

### 2. ¿Que tradición tiene la descentralización en su Federación? ¿Se remonta a los orígenes de la misma o se adopta en un momento posterior?

La única descentralización formal hacia el nivel intermedio de gobierno desde 1800, excepto los cincuenta años de "devolution" de Irlanda del Norte, se dio en 1997-1997 con el proceso de devolución creó gobiernos autónomos en Irlanda del Norte, Escocia y Gales.

### 3. La descentralización, ¿Fue formalmente abandonada o resultó prácticamente inoperante en alguna etapa histórica?

Discutiblemente, la descentralización se abandonó en el siglo XVI (cuando el estatuto particular de Gales se extinguió), en 1707 (cuando Escocia e Inglaterra, que ya compartían monarquía, unieron sus parlamentos) y en 1800 (cuando el Parlamento irlandés se unió al Parlamento del Reino Unido). En tiempos más recientes no ha habido descentralización regional para abolir en Gran Bretaña. Irlanda del Norte tuvo un gobierno descentralizado desde 1920 hasta 1972, cuando su gobierno fue suspendido y Irlanda del Norte quedó sometida al "mandato directo" de Londres por causa de sus problemas sociales y de la guerra civil.

### 4. ¿Cuáles son las causas o las razones profundas de la adopción de un sistema políticamente descentralizado?

Las profundas razones para la adopción de un sistema políticamente descentralizado varían según el país que recibe la "devolución". En Escocia hay otro capítulo en la historia de la sociedad civil escocesa –su fuerte red regional de organizaciones- y su esfuerzo para mantener su autonomía y su estabilidad medioambiental a través de la actividad política autonomista. En Gales la historia es la misma pero con una sociedad civil galesa mucho más débil; en cierta manera, el proceso de descentralización regional de Gales se produjo porque hubiera sido inaceptable para las entidades políticas galesas no tener un estatus similar al de Escocia.

En Irlanda del Norte, el proceso de descentralización regional es parte de una solución cuasi-confederal que se intentó para resolver su conflicto sobre si debía ser parte del Reino Unido o de la República de Irlanda. Inglaterra, estando falta de sociedad civil regional, tiene únicamente un débil movimiento regionalista (localizado, principalmente, en el Norte- muy lejos de la influencia social y económica de Londres).

### 5. ¿Puede señalar las grandes etapas del sistema y sus características esenciales?

Hasta los años 80 las sociedades civiles de Escocia y de Gales estuvieron provistas de un alto grado de autonomía conferida por el estado central; la política social, el desarrollo industrial y el estado del bienestar estaban todos administrados por las partes territoriales del estado central llamadas *Scottish Office* y *Welsh Office*; esto garantizaba autonomía y estabilidad a las sociedades civiles regionales. Los años 60 y 70 fueron tiempos de grandes cambios sociales en Escocia y Gales; en consecuencia, los partidos nacionalistas y separatistas fueron capaces de obtener provecho (*Plaid Cymru* en Gales y el Partido Nacional Escocés, en Escocia). Con ello el gobierno laborista se vio obligado a llevar a cabo, en 1979, referendums sobre el proceso de descentralización regional con el fin de doblegar a los partidos nacionalistas; con tibio apoyo o con oposición de las organizaciones regionales ambos fracasaron. Desde 1979, de todos modos, los gobiernos conservadores han sido considerados como

violentadores de la autonomía de la política de escocesa y galesa y de su sociedad civil, aprobando políticas desagradables para bastantes votantes y para las élites de Escocia y Gales, y ello provocó un apoyo mucho más entusiasta a la "devolution" de 1997-1998, cuando el Gobierno Laborista fue compelido a introducirla.

**6. ¿En cuantos territorios o comunidades estructurantes se encuentra organizada o divide la Federación? Tienen todos la misma naturaleza (por ejemplo, Estados) o distinta naturaleza y posición (por ejemplo, Estados, capital federal, territorios coloniales, comunidades con algún régimen específico de autonomía...).**

El Reino Unido tiene cuatro componentes principales (Irlanda del Norte, Escocia, Gales e Inglaterra, ésta última gobernada directamente por el Parlamento). Tiene también algunas unidades menores agregadas; en Europa esto incluye a la autónoma Gibraltar y las Islas del Canal, así como la Isla de Man (que comparte monarca pero no el Parlamento). También hay algunos dominios en otros continentes que se autogobiernan, la mayoría de ellos son muy pequeños, así como algunos territorios sometidos a mandato directo fuera de Europa, que mayoritariamente no tienen apenas población. Legalmente, ninguna sub-unidad territorial forma parte del Reino Unido; el único soberano, que forzosamente forma parte del estado del Reino Unido es el Parlamento de Westminster.

**7. ¿Presentan elementos o rasgos diferenciales singulares (por razones históricas, lingüísticas, geográficas, políticas, jurídicas, económicas)? La Constitución federal, ¿Anuda consecuencias político-jurídicas a dichos elementos diferenciales? En otras palabras, ¿Cómo se han resuelto, en términos de uniformidad/variedad o de simetría/asimetría de régimen jurídico, las diferencias entre entes estructurantes?**

El Reino Unido tiene un proceso de descentralización regional extremadamente asimétrico, no hay dos regiones autónomas que tengan el mismo régimen legal. Cada una está constituida por su propia legislación en el Parlamento de Westminster o por acuerdos especiales en los peores casos como el de la Isla de Man. Ello refleja diferencias sociales básicas (por ejemplo Escocia tiene una sociedad civil altamente desarrollada y buscaba un alto grado de autonomía; las regiones inglesas no tienen sociedades civiles relevantes y no han montado campañas fuertes en pro de altos niveles de autonomía). Así pues, la "devolution" se conforma de soluciones pragmáticas a las diferencias sociales, muchas de ellas en la periferia –Inglaterra, con aproximadamente el 85% de la población del Reino Unido, no tiene gobierno o regiones propios aunque puede que se produzca un referéndum sobre la creación de hasta 3 regiones inglesas dentro de los próximos dos años.

## **II. LEYES O NORMAS CONSTITUCIONALES**

**1. ¿Existe una Constitución federal escrita? ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración y aprobación? ¿Y para su modificación y reforma? ¿Qué grado de participación se reconoce a los Estados en la elaboración, aprobación, modificación o reforma constitucional? ¿Cuáles han sido las modificaciones o las etapas constitucionales más importantes?**

No hay Constitución escrita en el Reino Unido. Puede acordarse que las leyes estatutarias y "acuerdos" informales tengan estatus constitucional cuando se considere por los juristas que constituyen elementos esenciales del sistema y por todos los actores que son razonablemente difíciles de cambiar. Así pues, el Estatuto de Escocia, que crea el Parlamento Escocés, es "constitucional" y políticamente difícil de cambiar, aunque formalmente no sea más que otro de los estatutos promulgados por Westminster. La soberanía en el Reino Unido reside por entero en la "Reina y el Parlamento", lo que significa el Parlamento de Westminster, y toda ley constitucional en forma escrita se lleva a cabo a través de Estatutos promulgados por Westminster. Ello significa que ningún otro gobierno en el Reino Unido puede formalmente participar, influenciar o vetar leyes constitucionales, puesto que todos los otros gobiernos en el Reino Unido son, en teoría jurídica, criaturas del Parlamento de Westminster (y

en Irlanda del Norte, Westminster abolió efectivamente una sub-entidad, unilateralmente, y más recientemente ha suspendido el gobierno autónomo).

- 2. ¿Existen otras leyes o normas constitucionales federales complementarias? En caso afirmativo, ¿Cuáles son las más importantes? ¿Se encuentran reconocidas en su sistema las llamadas "convenciones constitucionales", es decir, pactos o normas de conducta no escritas pero de carácter vinculante? ¿Puede citar las más significativas?**

La reciente naturaleza de la "devolution" de Escocia y Gales –y la reciente e intermitente naturaleza de la devolución en Irlanda del Norte- implica que aún es difícil decir que formas de acuerdo intergubernamental o convenciones van a tener mayor importancia. Las decisiones legales y los procedimientos y acuerdos se están estableciendo *ad hoc*; la mayoría de los participantes acuerdan que los documentos formales iniciales (como las "Memoranda de Comprensión" entre los gobiernos descentralizados y los departamentos del Reino Unido") ha sido únicamente un marco para envolver los procesos.

- 3. ¿Existe una Constitución estatal escrita? ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración, aprobación, modificación o reforma? ¿Qué grado de intervención tiene reservado la Federación en dichos procesos? ¿Puede algún órgano federal suspender provisionalmente alguno de sus mandatos? La Constitución estatal, ¿se encuentra sujeta a leyes federales distintas de la Constitución federal? ¿A cuáles?**

Existen constituciones estatales escritas únicamente en lo que respecta a los Estatutos de Westminster para Irlanda del Norte, Escocia y Gales, en tanto que se les dota de una gran autonomía política, regulando estrictamente su estructura y proceso (estableciendo el número de miembros de sus asambleas/ legisladores). Así los Estatutos de Westminster cumplen el rol de las constituciones estatales. De nuevo, los gobiernos de Irlanda del Norte, Escocia y Gales únicamente existen como creaciones del de Westminster y podrían ser eliminados teóricamente otra vez por una mayoría de los votos en Westminster. Las áreas más pequeñas –Man y las Islas del Canal- están internamente gobernadas por una mezcla similar de acuerdos y de leyes (que ellas establecen) y que se llevan a cabo con el Gobierno de Westminster en la mayoría de los asuntos externos y políticos.

### **III. RECONOCIMIENTO POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL:**

#### **1. ¿Reconoce de forma expresa el federalismo o la descentralización política como principio o valor constitucional?**

No hay Constitución Federal pero los Estatutos de Escocia y de Gales se consideran como "constitucionales" en la tradición legal británica. El estatus de los Estatutos que constituyen el régimen de Irlanda del Norte, puesto que pueden ser claramente suspendidos o revocados, también son constitucionales pero más fáciles de modificar.

#### **2. ¿Establece el mapa de la organización territorial? En otras palabras, ¿Identifica o enumera expresamente los territorios y/o las comunidades que componen la Federación?**

Los Estatutos de Gales y Escocia definen Gales y Escocia, y también lo hace la respectiva legislación de Irlanda del Norte.

#### **3. ¿Consagra la autonomía de los Estados? ¿De qué forma?**

Todas las partes integrantes del Reino Unido –incluyendo, discutiblemente, la monarquía– son creaciones del Parlamento de Westminster. Cuando el Parlamento de Westminster les promete autonomía y la continuación de su existencia, está únicamente realizando una promesa para auto-restringirse en el futuro.

#### **4. ¿Reconoce a los Estados o entes estructurantes la capacidad para federarse entre sí? En caso negativo ¿Pueden establecer estructuras comunes o celebrar convenios entre sí sin la participación de la Federación?**

Técnicamente, esta cuestión no puede ser respondida en la tradición constitucional del Reino Unido; la "soberanía del Parlamento" (ad. ex. Westminster) no puede ser compartida. El proceso de descentralización regional e incluso la integración en la UE son, técnicamente, sólo competencias delegadas del Parlamento.

#### **5. ¿Define el régimen de la descentralización de forma completa y -más o menos- acabada, o bien remite dicho régimen de forma importante a otras leyes posteriores de la Federación? En caso afirmativo, ¿A cuáles?**

El Estatuto de Escocia especifica las competencias del estado central y deja cualquier otra competencia a Escocia (es decir, enumera tres pequeñas competencias en sanidad; todo el resto de competencias en la materia se considera asumido por Escocia). La legislación galesa está escrita de manera más rígida. El Estatuto de Irlanda del Norte está en el medio. Como estatutos individuales, ninguno de ellos está conectado; el eventual estatuto que cree las regiones inglesas no estará técnicamente conectado con ellos, excepto la consideración de incluirse en la categoría de normas de rango "constitucional". En otras palabras, no hay impedimento para modificarlos desde el momento en que son meros actos del parlamento de Westminster.

#### **6. ¿Permitiría el ejercicio del derecho a la autodeterminación o la secesión de los Estados o de otros territorios?**

No existe un documento escrito en el que un tal derecho pudiera estar establecido, pero los gobiernos del Reino Unido han venido proclamando repetidamente durante tres décadas que aceptan el derecho de Irlanda del Norte a la autodeterminación.

#### IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES

1. **¿Participan los Estados, como tales, en la elección, designación o cese del Jefe del Estado federal? ¿Existe alguna otra relación entre la figura del Jefe del Estado federal y los Estados o entes subcentrales? ¿Cuál?**

El Primer Ministro es escogido, teóricamente, por la Reina pero realmente es escogido por los miembros del Parlamento de Westminster. Los gobiernos autónomos juegan ningún papel.

2. **¿Existe un Senado o segunda Cámara Legislativa de representación territorial? ¿Ejerce esta función de forma efectiva? ¿Porqué? ¿Qué funciones concretas corresponden constitucionalmente a dicha Cámara? ¿Como se articula la representación de los Estados en la misma? ¿Tienen todos la misma representación en número de escaños o en términos de voto? Tiene algún Estado una posición especial en esta Cámara (por ejemplo, capacidad de iniciativa o de veto en exclusiva, etc.)? ¿Como se agrupan los representantes de los Estados en esta segunda Cámara, por procedencia territorial o por fuerzas políticas?**

Cámara alta –la Cámara de los Lores- no representa a ninguna circunscripción electoral.

3. **¿Los Estados tienen reconocida la iniciativa legislativa en las materias de competencia federal? ¿Es necesario su conformidad para la aprobación de determinadas leyes federales? En otras palabras, ¿Tienen derecho a veto? ¿Con qué carácter (obstativo, suspensivo, etc.)?**

Irlanda del Norte, Escocia y Gales tienen soluciones legales de derecho público si sus competencias o poderes definidos en sus Estatutos constitutivos (y los subsiguientes) son violadas por el estado central sin que medie legislación de Westminster. Éstos no tienen influencia formal en la actividad legislativa de Westminster.

4. **¿Existe un órgano jurisdiccional neutral (Tribunal Constitucional, Tribunal o Corte Suprema, etc.) que garantice la distribución de competencias entre la Federación y los Estados? ¿Los Estados pueden participar de alguna forma en el nombramiento de sus miembros? ¿Como valora la influencia de dicho órgano en el diseño actual del sistema de descentralización política? A grandes rasgos, ¿Puede decirse que su jurisprudencia ha favorecido principalmente a la Federación o a los Estados? ¿Existen materias o etapas en las que se pueda afirmarse que se ha producido dicho fenómeno? ¿Los órganos jurisdiccionales ordinarios inferiores pueden intervenir asimismo en los conflictos competenciales entre la Federación y los Estados?**

No existe un tribunal neutral; el Comité Judicial del Consejo Privado resuelve los conflictos (que han sido pocos y llevados ante el mismo por terceras partes).

5. **¿Cuáles son los mecanismos jurídicos a disposición de la Federación y de los Estados para defender sus competencias? ¿Proceden sólo frente a leyes o, también, frente a normas reglamentarias y actos u omisiones administrativas? ¿Puede decirse que las garantías y la situación procesal de la Federación y de los Estados son simétricas? Es decir, ¿Puede la Federación impugnar leyes de los Estados ante el órgano jurisdiccional competente y viceversa? ¿Dispone la Federación de un poder suspensivo o de veto en relación con las leyes, reglamentos o actos estatales? ¿Se da la situación inversa? ¿Puede un Estado plantear un conflicto de competencias frente a otro Estado ante el órgano jurisdiccional competente? Dentro de cada Estado, ¿Qué órgano -legislativo, ejecutivo, etc.- se encuentra legitimado para ejercer acciones judiciales en defensa de las competencias estatales? ¿Pueden los entes locales y municipales ejercer acciones judiciales en defensa de su autonomía contra normas o actos federales y estatales? ¿Qué otros sujetos están legitimados para impugnar leyes, reglamentos o actos federales y estatales por motivos competenciales?**

Asumiendo que la legislación básica del proceso de descentralización está completamente intacta – cosa que es la única suposición razonable, dada su fuerza política y su estatus constitucional- Escocia y Gales están bien protegidos. En Escocia el estado central debe actuar en el margen de las competencias definidas en el Estatuto de Escocia si pretende promulgar una política en Escocia. En Gales la legislación es más complicada puesto que algunos rangos de toda la legislación Galesa están reservados a Westminster (la legislación "secundaria", de implementación es galesa mientras que la "primaria" legislación estatutaria es de Westminster); El derecho creado por Westminster desde el comienzo del proceso de devolución ha expandido, usualmente, los poderes de Gales. Una vez que la legislación de Westminster protege y descentraliza alguna competencia, únicamente más legislación de Westminster puede volver a quitársela, y ningún tribunal puede asegurar la protección de los gobiernos autónomos. La posición para llevar casos es extensiva y no hay ninguna prerrogativa legal significativa para Westminster.

**6. ¿Quién nombra oficialmente a las principales autoridades de los Estados (presidente o Jefe del Estado, Jefe de Gobierno, presidente del Parlamento o Asamblea Legislativa, presidente del poder judicial del Estado, etc.)? ¿Interviene la Federación en algún momento de estos procedimientos de nombramiento? ¿Con qué alcance o efectos?**

No hay mecanismos formales, y pocos o inexistentes mecanismos informales, respecto de Irlanda del Norte, Escocia y Gales y para las partes integrantes menores, como Man, en el nombramiento de los gobiernos de Westminster o del poder judicial (en el sistema legal compartido por Inglaterra y Gales, y en el sistema separado de Escocia, el sistema judicial se nombra, efectivamente, a si mismo). Los consejos del Gobierno encargados de las tareas de gestión del dominio hidráulico o de los beneficios de la seguridad social son nombrados por el ministro del gobierno del que dependen (ad ex. En todo el Reino Unido el Secretario de Estado para el Trabajo y las Pensiones nombra el consejo de la Agencia de los Beneficios, mientras que en Ministro escocés de Salud nombra a los consejos locales de salud).

**7. El poder judicial, ¿Sigue la distribución de competencias? Es decir, ¿Existen tribunales federales y estatales competentes para resolver, respectivamente, las cuestiones de competencia federal o de competencia estatal? En relación con los tribunales estatales, ¿Compete a los Estados la selección y el nombramiento de los jueces, magistrados y personal auxiliar? ¿Disponen del poder legislativo necesario para regular dichos aspectos? ¿Existe un órgano de autogobierno del poder judicial? ¿Cuáles son su composición y funciones? ¿Quien asegura la provisión de medios materiales a la Administración de Justicia, la Federación o los Estados? ¿En función de qué criterio? ¿Las resoluciones judiciales de los órganos jurisdiccionales estatales pueden ser revisadas por órganos judiciales que extiendan su jurisdicción a todo el territorio de la Federación? ¿En qué casos?**

Escocia siempre ha tenido su propio sistema legal; a través de algunos raros e inesperados caminos únicamente desde la descentralización ha sido posible apelar un caso escocés ante algún órgano jurisdiccional de Inglaterra (el Consejo Privado). Los jueces escoceses son bastante autónomos respecto de la política. Existe una fuerte influencia en Inglaterra y en Gales del Lord Canciller, un juez de alto nivel designado en el Gobierno por el Primer Ministro, el cual nombra a los jueces después de un proceso de selección donde la magistratura tiene una gran influencia.

**8. ¿Existen otras vías significativas de participación de los Estados en las instituciones o las funciones de la Federación? ¿Se encuentra reconocida su participación o presencia en los organismos federales que dispongan de relativa autonomía, por ejemplo, en el campo de los derechos de los ciudadanos o de la intervención en la economía (comisiones independientes o agencias con funciones reguladoras, arbitrales, financieras, etc.)?**

Informalmente, hay una gran labor de coordinación –como en el caso de Escocia que está jugando un papel importante en la formulación de la política de la UE. Formalmente, los "Memoranda de



Entendimiento" enfatizan la coordinación, la cooperación y la confidencialidad entre las administraciones; sería extraño esperar otra cosa del funcionariado del Reino Unido.

**9. Los Estados ¿Pueden someter libremente a referéndum o a consulta popular algunas iniciativas o medidas de carácter político o legislativo? ¿Existen restricciones o se reconoce algún tipo de poder a la Federación en este campo?**

No existe ningún poder explícito para Irlanda del Norte, Escocia o Gales para llevar a cabo un referéndum, pero tampoco existe ningún obstáculo. Westminster puede llevar a cabo cualquier referéndum que quiera promover.

**10. Desde el punto de vista simbólico (banderas, himno, precedencias protocolarias, idiomas, etc.), ¿Existe alguna previsión favorable a los Estados que merezca ser destacada?**

No hay ningún esfuerzo legislativo para regular los elementos simbólicos, más allá de las afirmaciones declarativas en los Estatutos de Gales y Escocia sobre la preservación de la unidad del Reino Unido. La legislación de Irlanda del Norte es bastante clara y impone elementos simbólicos y otras paridades entre las diferentes comunidades.

## **V. LINEAS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**

**1. ¿El sistema de distribución de competencias está fijado principalmente en la Constitución federal? ¿Está garantizado por la misma?**

La distribución de competencias en Irlanda del Norte, Escocia y Gales se opera en sus Estatutos constitutivos; consiguientemente, Gales ha visto una considerable expansión de las competencias en la legislación galesa (por ejemplo, legislación permitiendo la reorganización de los servicios sanitarios en Gales, pasada por Westminster, lleva a cabo la reorganización deseada por el Gobierno galés y también transfiere las competencias a Gales para conducir una futura reorganización por si misma).

**2. ¿Cuál es el diseño básico de este sistema? ¿Una lista de competencias federales, una lista de competencias estatales, una doble lista, otras soluciones?**

Escocia tiene una lista negativa que especifica cuáles son las competencias estatales y asegura el resto a Escocia; Gales tiene una lista detallada de instrumentos legalmente reconocidos (excluyendo la legislación "primaria") que puede cambiar; Irlanda del Norte tiene una lista negativa semejante a la de Escocia pero sujeta a supervisión debido al temor de que sea usada con propósitos discriminadores.

**3. ¿Existe una previsión constitucional sobre los poderes residuales, es decir sobre aquellas materias "nuevas", no asignadas por las leyes constitucionales? ¿En favor de qué nivel, federal o estatal? ¿Qué efectividad real ha tenido en el sistema? Existen reglas o principios relativos a la presunción de competencia en favor de un u otro nivel territorial?**

Las "nuevas" competencias van directamente a Escocia excepto que Westminster legisle o que Escocia decida pedir que Westminster legisle; en Gales van automáticamente a Westminster. En Irlanda del Norte van a Irlanda del Norte excepto que exista una cuestión de derechos humanos u otra razón política para no que se esto no se produzca.

**4. Existe una regla de prevalencia del derecho federal en el caso de conflicto entre ordenamientos? ¿Qué aplicación ha tenido?**

Los precedentes legales y administrativos en el Reino Unido delimitan las competencias de forma relativamente clara; las disparidades más frecuentes se producen en Gales donde la legislación "primaria" de Westminster es más fuerte que la legislación galesa "secundaria".



**5. ¿Existen otras reglas de carácter general? ¿Cuáles?**

El uso de los Estatutos especiales en el Reino Unido en una descentralización altamente asimétrica significa que no existen prácticamente reglas generales.

**6. ¿La Constitución permite la "flexibilización" de la distribución de competencias por vías diferentes a la propia modificación constitucional? Es decir, ¿Puede la Federación, por sí sola, transferir o delegar competencias en los Estados? ¿Se prevé el supuesto inverso, de los Estados a la Federación? ¿A través de qué vías? ¿Qué papel han jugado todas estas operaciones en la evolución de la Federación? ¿Cómo se concretan el personal, los bienes y los medios económicos que deben traspasarse con ocasión de la transferencia o delegación de una competencia?**

La Constitución es únicamente la suma de los estatutos, las decisiones legislativas y de los acuerdos; la verdadera cuestión es cuán fácil es cambiar la legislación particular a causa de su importancia legal y política (i.e. su constitucionalidad).

**7. En relación con las funciones públicas, ¿Hay materias confiadas íntegramente a uno de los dos niveles, federal o estatal?**

Las competencias compartidas se comprenden pero no son consideradas como una distinta categoría legal o de administración pública; actualmente, en todo el Reino Unido el funcionariado ha llevado a cabo la necesaria coordinación muy bien. El Parlamento escocés a menudo permite que Westminster legisle, ofreciendo su consentimiento por votación. Ello significa, que áreas clave (sanidad, escuelas, universidades, seguridad social) son enteramente de la incumbencia de un gobierno o de otro –Escocia podría teóricamente abolir el sistema de sanidad pública y el Reino Unido no podría hacer nada.

**8. ¿Se reconoce la técnica de las competencias concurrentes (que tanto la Federación como el Estado puedan legislar, aunque la legislación federal desplace a la estatal en caso de conflicto)?**

Hay mecanismos informales y acuerdos legales y administrativos que funcionan así, pero no existe una categoría formal en derecho público o en el ámbito de la administración pública.

**9. ¿Hay ámbitos en los cuáles la Federación tenga reservada exclusivamente la legislación, mientras que la ejecución de la misma corresponda a los Estados? En caso afirmativo, el poder reglamentario ¿Donde se inscribe, en la competencia para legislar o en la competencia para ejecutar dicha legislación? ¿Puede la legislación federal incidir o configurar la organización y la actuación administrativa de los Estados?**

Esta es la base de del acuerdo galés –la legislación más importante proviene de Westminster, la aplicación y la relevante legislación aplicativa es galesa. Las competencias galesas están determinadas a través de una larga lista de legislación "secundaria" (aplicativa/ administrativa) de Westminster que los galeses pueden cambiar. Generalmente esto ha sido considerado como insatisfactorio y parece que va a cambiar pronto (una Comisión está trabajando con este propósito).

**10. ¿Hay ámbitos en los cuáles la Federación pueda fijar los principios, las bases o las directrices de la legislación de los Estados? En caso afirmativo, ¿La Federación ha hecho un uso extensivo de dicho poder? ¿Existe algún mecanismo que permita corregir dicha situación?**

En Gales esto es parte de la competencia de Westminster para dictar legislación "primaria". En Irlanda del Norte tales poderes están reservados para "orden público" (policing), derechos humanos y asuntos similares, y se están retirando progresivamente. En Escocia no hay ninguno.

**11. La Federación, ¿Dispone de Administración propia en el territorio de los Estados? ¿Qué peso tiene dicha Administración y a qué sectores afecta? La Administración del Estado, ¿Puede ejercer competencias o funciones federales por delegación o encargo de la Federación? En dicho caso, los órganos del Estado dependen jerárquicamente de la Administración federal? ¿Que mecanismos de control se reserva ésta para asegurar que los Estados ejecuten con fidelidad la legislación federal?**

No hay organización administrativa del Gobierno general del Reino Unido en Escocia, en Gales o en Irlanda del Norte; el estado central dirige las agencias y los departamentos que conserva en base a todo el Reino Unido (como el Departamento general del Reino Unido para el Trabajo y las Pensiones que dirige las oficinas de seguridad social en todo el Reino Unido).

**12. ¿Qué límites generales establece el sistema a las competencias de los Estados?**

Los poderes de los estados (State powers) están limitados por (1) las competencias listadas en la legislación relevante que establece los gobiernos descentralizados, (2) por el sistema no obligatorio de financiamiento del Reino Unido, (3) por la falta de capacidad administrativa o de interés en los asuntos de Irlanda, Escocia y Gales. Aparte de la "bomba nuclear" de rescibir la legislación del proceso de descentralización regional, el Estado tiene pocos poderes en las áreas de competencia que has sido "devueltas" a Escocia, y Gales, en realidad, tiene una autonomía extensa puesto que Westminster no está muy interesado en la legislación pública galesa.

**13. A su juicio, ¿cuáles son las competencias federales más importantes?**

Las competencias más importantes de Westminster son sobretodo financieras: Westminster fija tributos en los principales hechos imposables (principalmente sobre los ingresos personales); Escocia puede varia la tarifa tributaria entre +/- 3% y puede distribuirlo como prefiera pero mediante un bloque transferido (block grant). Combinado con el papel predominante de Westminster en la política industrial y competencia exclusiva en seguridad social y pensiones, éste controla efectivamente todas las formas mayores de ingresos, redistribución y política macroeconómica, y cuando el dominio de Westminster sobre transporte es tomado en cuenta, es mucho más fuerte en cuestiones de redistribución interregional. Westminster se ha mostrado bastante abierto para implicar a los gobiernos descentralizados en la política de la UE pero todavía la decide él mismo.

**14. A su juicio, ¿cuáles son las competencias estatales más importantes?**

Las competencias descentralizadas más importantes están en el ámbito de la política social: la sanidad, la educación, universidades y gobierno local.

**15. ¿Alguna de estas competencias federales o estatales ha sido objeto de una interpretación particularmente extensiva?**

En términos generales, no, aunque han pasado pocos años durante los cuales los Gobiernos laboristas en el Reino Unido, y Escocia y Gales y un cuerpo funcional unificado han sido capaces de reducir los conflictos y prevenir la invasión de competencias. Ha había algunas tensiones en materia asistencia a la tercera edad (de lejos la más problemática) y en transporte.

**16. ¿La Constitución prevé la cesión de poderes soberanos a organizaciones internacionales de ámbito mundial o regional? ¿Resuelve este problema en el interior de la Federación, atendiendo a su estructura descentralizada? ¿Confiere a los Estados el derecho a firmar tratados o acuerdos internacionales? ¿Con qué condiciones? ¿Como se ha resuelto la cuestión de la responsabilidad internacional de la Federación?**

La legislación sobre "devolution" confía la integración en la UE y otros asuntos internacionales exclusivamente al gobierno del Reino Unido, aunque en la práctica existe una amplia consultación y cooperación.

## VI. RÉGIMEN LOCAL Y MUNICIPAL

- 1. ¿Reconoce la Constitución federal la autonomía local o municipal? ¿Y las Constituciones de los Estados? En caso afirmativo, ¿Cómo se define dicha autonomía? ¿Qué contenidos se deducen de dicho reconocimiento constitucional?**

El gobierno local es simplemente otra creación de Westminster; en Irlanda del Norte y Escocia, los nuevos gobiernos descentralizados controlan el gobierno local y en Gales el poder sobre el Gobierno local está dividido entre el país autónomo y el Reino Unido.

- 2. Los titulares de los órganos de gobierno municipales, ¿Son elegidos democráticamente por la población del municipio o ente local correspondiente o se sigue un sistema diferente?**

Los concejales locales son elegidos.

- 3. Los entes locales, ¿Se encuentran sometidos a controles federales o estatales? En caso afirmativo, dichos controles ¿Son únicamente de legalidad o se extienden también a aspectos de oportunidad? ¿Disponen los municipios u otros entes locales de la facultad de impugnar leyes o actos, ya sean federales o estatales, que consideren lesivos para su autonomía? ¿Ante qué órganos o tribunales?**

Vid 1 (puesto que los Estatutos son la mayor parte de la Constitución).

- 4. La definición del régimen local (tipos de entes locales, organización, competencias, régimen de funcionamiento, personal a su servicio, etc.), ¿Es una competencia federal o estatal? ¿Qué funciones o ámbitos relativos al régimen local se encuentran reservados a la Federación y a los Estados? ¿Puede la Federación establecer relaciones bilaterales directas con los municipios u otros entes locales? ¿Puede condicionar su actividad mediante el ejercicio de competencias federales sectoriales o desde su poder de gasto?**

Escocia e Irlanda del Norte tienen competencia exclusiva sobre el gobierno local y pueden rediseñarlo a su voluntad. Gales requiere la concurrencia de la legislación de Westminster. Cualquier parte del Reino Unido –local, autónomo, central- puede ser cuestionado por cualquier otra parte, o por la ciudadanía, por haber violado la legislación.

- 5. ¿Existen en su sistema constitucional las llamadas "ciudades-Estado"? ¿En virtud de qué norma o disposición? ¿Hasta qué punto su régimen es plenamente equiparable al de los Estados? Más allá de la existencia o no de dichas ciudades, ¿Existen municipios que gocen de un régimen especial de autonomía? ¿Cuáles? ¿Cuál es el fundamento del reconocimiento de dicho régimen?**

Todas las municipalidades en cualquiera de las áreas –Inglaterra, Irlanda del Norte, Escocia y Gales- están sujetas al mismo régimen. Irlanda del Norte y Escocia puede establecer su propio régimen; Gales debe trabajar también con la legislación "primaria" de Westminster.

- 6. ¿Pueden los Estados crear entes locales intermedios entre el municipio y el mismo Estado? En su sistema, ¿Existen dichos entes locales intermedios en su sistema? ¿Existen sólo en determinados Estados o en todo el territorio de la Federación? ¿Puede el Estado fijar libremente sus límites territoriales? ¿Qué funciones tienen atribuidas? ¿Qué grado de dependencia tienen respecto del Estado? ¿Que sistema, de designación o elección, se sigue para el nombramiento de los titulares de sus órganos de gobierno? ¿Puede intervenir la**

### **Federación en el ámbito organizativo, competencial o financiero de los entes locales intermedios? ¿Por qué cauce o con qué finalidades?**

El Reino Unido (en Inglaterra), Escocia, Gales y Irlanda del Norte pueden crear las entidades que deseen en el gobierno local, pero no lo han hecho en los años recientes (la reorganización del gobierno local en la próxima década es casi cierta en Gales). La tradición del Reino Unido es crear consejos designados para llevar a cabo determinadas tareas más que modificar los gobiernos locales; la reorganización del gobierno local se ha operado con la racionalización de la provisión de los servicios de los gobiernos locales existentes. En Londres, una excepción relevante, el Gobierno del Reino Unido ha creado la "Greater London Authority", que es similar a un gobierno regional y el cual puede engatusar (sic) y persuadir a los gobiernos individuales de Londres.

- 7. ¿Como se definen los poderes o las competencias concretas de los municipios? ¿Pueden éstos prestar servicios o ejercer funciones federales o estatales? En caso afirmativo, ¿Qué mecanismos jurídicos se utilizan para articular dicha colaboración (delegación, encargo, etc.)? ¿En qué ámbitos o sectores suele utilizarse? Los municipios ¿Deben prestar obligatoriamente dicha colaboración? ¿Tienen derecho a la obtención de la financiación correspondiente a cargo de la Federación o del Estado que la solicite?**

El gobierno local está bastante estrechamente controlado por sus superiores ya que las competencias que les son delegadas por ley y supervisadas por la administración del gobierno superior. El financiamiento discrecional por medio de subvenciones desde el gobierno superior añadió incentivos para ellos para llevar a cabo las tareas que les son solicitadas.

- 8. Los municipios y entes locales, ¿Tienen reconocida la potestad normativa o reglamentaria? ¿Qué otras potestades generales tienen reconocidas? ¿De cuales carecen?**

Los gobiernos locales tienen amplios poderes para promulgar leyes municipales en materias como ruido, molestias, y construcción y amplios poderes de planificación para controlar el desarrollo (compartidos con sus gobiernos superiores, que tienen la competencia de invalidar). Están faltos de capacidad digna de mención en el ámbito de la ley penal, y sus finanzas y actividades están estrechamente controladas por los gobiernos superiores que controlan el financiamiento y la legislación relevante y que están concernidos por estándares de igual servicio más que por las variación local.

## **VII. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

- 1. En su Federación, ¿Se afirma la existencia de un principio de colaboración o de lealtad constitucional entre las diversas instancias político-administrativas? En caso afirmativo, ¿Cuál es la fuente -Constitución, norma, convención- que permite afirmar su existencia? De dicho principio, ¿Qué consecuencias o contenidos se deducen? ¿Hasta qué punto puede hablarse de jerarquía entre Administraciones?**

No hay ningún principio constitucional formal, pero la "Memoranda de Comprensión/Entendimiento" consagra lo que hubiera pasado de todas maneras, principalmente, la coordinación, la cooperación y la confidencialidad en la mayoría de las circunstancias. En el día a día de la actividad política y de la administración, la superioridad del Gobierno del Reino Unido está bastante modificado por la fuerte protección de las competencias de Irlanda del Norte, Escocia y Gales.

- 2. ¿Prevé la Constitución federal un sistema de relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Estados? ¿A través de qué mecanismos? Dichos mecanismos, ¿Se encuentran establecidos por otras normas constitucionales o legales? ¿Qué importancia han tenido en este punto las convenciones o prácticas institucionales? ¿Qué importancia tienen**

**las relaciones intergubernamentales, globalmente consideradas, en la dinámica del sistema?  
¿Hasta qué punto permiten compensar o flexibilizar la distribución formal de competencias?**

Hay muy poca legislación acerca de las relaciones intergubernamentales; tanto la administración unificada del Reino Unido como los políticos laboristas de los ministerios prefieren la informalidad. Esto parece que va a cambiar cuando las relaciones intergubernamentales se sometan a más tensión.

**3. ¿Existen órganos de relación o colaboración horizontal entre los Estados? ¿Participa la Federación en los mismos? ¿Es necesaria la autorización de la misma para su constitución? ¿Quiénes participan en dichos órganos en nombre de los Estados? ¿Qué importancia o influencia real tienen sobre el sistema?**

Hay un cierto número de organizaciones; la más importante es la *JMC (Joint Ministerial Councils)* en la que los cuatro políticos responsables de una materia concreta o los cuatro primeros ministros se reúnen para discutir una materia política concreta. Estos promueven la coordinación, la cooperación y la confidencialidad, que es lo que se espera en el contexto de los gobiernos laboristas (y Demócrata-liberales) que están en el poder en Inglaterra, Escocia y Gales, y de los tres que comparten una misma administración pública. No tienen capacidad de decisión política. No sabemos si estos, o cualquier otro aspecto de las relaciones intergubernamentales, podrían funcionar o sobrevivir si existieran serios problemas o conflictos políticos.

**4. ¿Qué papel juegan los municipios u otros entes locales en el sistema de relaciones intergubernamentales? ¿En qué órganos de encuentro o de colaboración participan?**

Los gobiernos locales pueden constituirse en asociaciones de cualquier tipo pero no tienen un papel definido. La mayor gobierno local, la *Greater London Authority* (que tiene pocas competencias directas), enfáticamente, no está tratado como un gobierno autónomo.

**5. ¿Es frecuente la participación de diversos gobiernos o Administraciones en entes comunes, dotados de personalidad jurídica (pública o privada: consorcios, fundaciones, sociedades mercantiles, etc.)? ¿Se da con frecuencia dicha participación conjunta en la realización de obras públicas, la gestión de servicios, o la financiación de actividades? ¿A qué régimen jurídico básico se encuentra sujeta?**

La forma favorita de cooperación en el nivel local (más allá de la más común, simples acuerdos para trabajar juntos) es una organización que se incorpora a título privado con un consejo nombrado que recibe subvenciones de las partes interesadas. En asuntos de mayor relevancia, como en la construcción de infraestructuras, se dan típicamente los consorcios, *PPP (public-private partnership)*, en los que el gobierno o el consejo trabajan estrechamente con el contratista privado.

## VIII. RELACIONES FINANCIERAS

**1. ¿De qué grado de autonomía de ingreso disfrutaban los Estados? ¿Pueden establecer tributos? Y en caso afirmativo, ¿Con qué límites? Es decir, ¿Pueden utilizar las mismas figuras tributarias -impuestos, contribuciones especiales, tasas, recargos, etc.- que las utilizadas por la Federación? ¿Pueden utilizar la imposición directa e indirecta? ¿Pueden gravar hechos tributarios ya gravados por la Federación?**

Escocia puede variar la tarifa tributaria de los ingresos sobre el 3%. Esto no se ha producido y ello no cambiaría apenas los rendimientos. Por lo demás, no existe competencia tributaria para los gobiernos autónomos. Ello implica que hay espacio para la creatividad, su control sobre el gobierno local y sobre su financiamiento, y sus cuotas de uso (como las de abastecimiento de agua en Irlanda del Norte) les proveen de una mayor flexibilidad fiscal de lo que parece en la ley o de la que ellos han utilizado.

- 2. ¿Pueden los Estados apelar al crédito o emitir deuda pública en el interior del Estado o de la Federación sin la autorización o consentimiento de ésta? ¿Y en el extranjero? Si la Federación tiene reconocido el poder para autorizar dichas operaciones, ¿A qué régimen se sujeta dicho poder?**

La deuda pública está estrechamente controlada por la Tesorería en Westminster; incluso si la ley sobre la que pueden emitir deuda es opaca, la realidad política es que no lo harán sin la aprobación de la Tesorería y lo han hecho muy poco (Irlanda del Norte ha pedido prestado para arreglar su sistema de agua, con la aprobación y bajo las condiciones de la Tesorería). Los *consejos nombrados* (appointed boards) pueden y gestionan déficits y acumulan deudas.

- 3. ¿Qué peso relativo tienen los ingresos propios de los Estados en relación con las transferencias que reciben de la Federación? ¿Como se articulan dichas transferencias?**

La distribución de los recursos financieros se lleva a cabo por una extraña fórmula, única en el mundo (*the Barnett Formula*), que distribuye el nuevo gasto en una base per capita -por cada nueva libra gastada en los departamentos Ingleses, Escocia recibe 0'12 libras, sin constreñimiento. Por lo tanto, el presupuesto de cada año es igual al de los años pasados, más incremento en el gasto, como está establecido por la fórmula de Barnett. Ello no elimina las enormes diferencias financieras que han dado históricamente a Irlanda del Norte, Escocia y Gales hasta el 50% más per capita de transferencias que Inglaterra. Esto está bajo una creciente presión política puesto que Inglaterra sigue recibiendo menos transferencias per capita pero Irlanda del Norte y Gales están viendo como sus presupuestos per capita disminuyen rápidamente.

- 4. ¿Mediante la participación de los Estados en tributos federales? Y en dicho caso, ¿En cuáles y en qué proporción? ¿Se acompaña dicha participación estatal con el reconocimiento de algún grado de capacidad normativa (por ejemplo, para fijar bonificaciones, exenciones, deducciones, etc.)?**

La estructura tributaria está completamente establecida por el Gobierno del Reino Unido.

- 5. ¿Mediante transferencias o subvenciones directas de la Federación a los Estados? ¿Qué parámetros o criterios básicos se utilizan para fijar el importe de dichas transferencias? ¿Participan los Estados en su fijación? ¿A través de qué mecanismos?**

Actualmente, toda la financiación son bloques de transferencias desde el Reino Unido, puesto que Escocia ha decidido no incrementar la tarifa en el 3% (una operación que de todas maneras sería administrada por la Hacienda "*Inland Revenue*" del Reino Unido). La fórmula Barnett es fijada enteramente por el Tesorería del Reino Unido; cualquier modificación también sería llevada a cabo por el gobierno del Reino Unido. Sería extremadamente sorprendente si no hubiera una amplia consulta con los gobiernos autónomos antes del cambio.

- 6. La Federación, ¿Puede condicionar el destino de las subvenciones que transfiere a los Estados? ¿En cuáles ámbitos o materias? ¿Hasta qué punto? ¿Fijando un destino genérico o concreto? ¿Condicionando asimismo la gestión o el procedimiento o dejando libertad a los Estados en este punto? Con carácter general, ¿Cómo ha incidido el poder de gasto federal en las competencias estatales? ¿Qué porcentaje tiene sobre el conjunto de los ingresos estatales? ¿Cómo funciona dicho sistema en relación con las transferencias federales y/o estatales a los entes locales?**

La fórmula Barnett únicamente distribuye los fondos a los gobiernos (técnicamente a los departamentos de la Whitehall -el Ministerio para Escocia y el Ministerio para Gales- que entonces los transfiere). No existe ningún constreñimiento formal, ni ninguno importante de tipo informal sobre lo que se hace con la transferencia. La discusión pública más larga sobre el sistema de financiación y el procedimiento de descentralización regional se produjo cuando Escocia gastó su presupuesto en



ampliar el cuidado a domicilio de las personas de la tercera edad, para irritación del gobierno del Reino Unido. Ello implicaba que Escocia estaba efectivamente ejerciendo una competencia del Reino Unido (prestaciones para el cuidado a domicilio); el gobierno del Reino Unido simplemente dejó de pagar las prestaciones para el cuidado a domicilio en Escocia, por ello abandonando efectivamente esta competencia, demostrando la autonomía de Escocia para gastar en cualquiera de sus competencias, y tomando ventaja de la expansión de Escocia de sus competencias para ahorrar dinero. Vid. El capítulo de Rachel Simeon en la obra de A. Trench ed. *The State of the Nations 2003* (Exeter: Imprint Academic).

**7. ¿Cómo se satisface el principio de solidaridad fiscal entre Estados? Es decir, ¿Qué tipo de aportaciones económicas realizan los Estados a la Federación? ¿Mediante qué sistema y en base a qué criterios?**

El Reino Unido realiza contribuciones económicas en los países "descentralizados". Los países autónomos están faltos de capacidad fiscal o de mecanismos para contribuir directamente al Gobierno del Reino Unido (excepto en lo descrito en el caso de Escocia y la atención domiciliaria).

**8. La Federación, ¿Puede compensar unilateralmente las deudas económicas que los Estados tengan contraídas ante ella (por ejemplo, mediante la minoración de sus transferencias a los mismos)? ¿En qué ámbitos existe dicho poder? ¿Disponen los Estados de algún tipo de garantía (audiencia previa, acciones judiciales, etc.)?**

Las fórmulas de financiación están completamente implementadas por la Tesorería del Reino Unido (UK's Treasury).

**9. ¿Quién realiza la gestión, liquidación y recaudación de los tributos? ¿Pueden los Estados recaudar en nombre o por encargo de la Federación? Pueden los municipios o entes locales recaudar en nombre o por encargo de la Federación o del Estado donde se encuentran? ¿Hasta qué punto y en qué ámbitos se utiliza dicha técnica? ¿Qué importancia relativa tiene?**

La administración de los tributos es llevada a cabo, enteramente, por la Tesorería del Reino Unido (vía su departamento de Hacienda).

**10. Aproximadamente, ¿Qué porcentaje del gasto público total corresponde a cada nivel de gobierno y Administración (federal, estatal, local)? ¿Como quedan dichos porcentajes si se excluye el gasto en defensa, enseñanza, sanidad, pensiones por vejez o desempleo, y Administración de justicia? ¿Qué número de funcionarios o de personal administrativo corresponde a cada nivel territorial, en general? ¿Y si se excluyen los sectores mencionados?**

% del gasto público por niveles de gobierno (2001/02):

Reino Unido & Inglaterra (Gobierno del Reino Unido) – 70'4%  
 Administraciones autónomas (Irlanda del Norte, Escocia y Gales) – 13'7%  
 Gobierno local – 15'8%.

% del gasto público excluyendo el Reino Unido (2001/02):

UK (sin Inglaterra, i.e. defensa, seguridad social etc.) – 35'5%  
 Inglaterra (Gasto del gobierno del Reino Unido en Inglaterra, de Inglaterra únicamente los departamentos) – 34'9%.  
 Administraciones autónomas (Irlanda del Norte, Escocia, Gales) – 13'7%.  
 Gobierno local – 15'8%

% del gasto público sin el Reino Unido gastando en DEL 2001/02:



Inglaterra – 54'1%  
Gobierno Local – 24'5%  
Administraciones autónomas – 21'4%

Fuente: HM Treasury Departmental Expenditure Limits data for 2001-02 [http://www.hm-treasury.gov.uk/Documents/Public\\_Spending\\_and\\_Services/Public\\_Spending\\_Data/pss\\_pss\\_pesaindex.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/Documents/Public_Spending_and_Services/Public_Spending_Data/pss_pss_pesaindex.cfm).

Número de Funcionarios por niveles de gobierno 2001/02:

Funcionarios del Reino Unido – 485,400  
Ejecutivo escocés – 12700  
Asamblea nacional de Gales - 3340  
Ejecutivo de Irlanda del Norte- 24700

**11. ¿Hasta qué punto se considera satisfactorio el sistema de relaciones financieras establecido? ¿Qué aspectos son considerados más satisfactorios? ¿Y cuáles más insatisfactorios? En la actualidad ¿Se apunta alguna tendencia en dicho ámbito que merezca ser destacada?**

Los gobiernos autónomos aprecian las transferencias no condicionadas de la fórmula de Barnett, que les proporciona una amplia autonomía y al estado del Reino Unido una capacidad muy pequeña para intervenir. Se está creando presión contra la fórmula distributiva de Barnett, de todas formas, aún siendo previsible que se revise, por el momento los políticos del Norte de Inglaterra, de Irlanda del Norte y de Gales están todos buscando revisiones de la fórmula puesto que la consideran injusta, y los escoceses también buscan una revisión es casi seguro que sucederá. Los debates entre los expertos se centran en la necesidad de equilibrar la redistribución para los pobres con la necesidad de evitar la creación de gobiernos dependientes –la Tesorería del Reino Unido sospecha que una amplia solidaridad en las transferencias podría reducir el interés de los gobiernos para mejorar sus economías.

**12. ¿Puede la Federación fijar topes máximos o niveles concretos de endeudamiento o de déficit presupuestario de los Estados? ¿Fija topes retributivos máximos para el conjunto del personal al servicio de los diversos entes públicos (Federación, Estados, Municipios, etc.)?**

El Reino Unido controla efectivamente la deuda. Los salarios del sector público son normalmente negociados en el nivel del Reino Unido –los pequeños y excesivamente constreñidos prefieren no negociar con grupos como la Asociación de Médicos Británicos o con los sindicatos del sector público –pero se están dando crecientemente diferencias entre los salarios y las condiciones de trabajo en diferentes partes del Reino Unido.

**13. ¿Existen mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno? ¿Tienen carácter político-institucional? (Existencia de una Cámara (Senado) de representación territorial, instituciones de carácter gubernamental: consejos de primeros ministros, etc.) ¿Hay mecanismos de coordinación técnica? (p.ej., deducciones de las cuotas de impuestos subcentrales en impuestos centrales, etc.).**

La centralización de las finanzas en la Tesorería implica que hay muy poca actividad de coordinación más allá de maquinaria normal de la administración pública y de la consulta financiera de los ministros. Efectivamente el gobierno del Reino Unido establece los ingresos tributarios y el presupuesto de Inglaterra, y notifica a los gobiernos autónomos lo que ellos van a obtener, que pueden gastar sin ningún tipo de condicionamiento.

**IX. LENGUAS O IDIOMAS**

**(Apartado reservado para aquellos sistemas que conozcan una realidad plurilingüe que cuente con algún tipo de reconocimiento legal)**

- 1. ¿Reconoce la Constitución federal más de una lengua oficial en todo el territorio de la Federación? En caso afirmativo, ¿Cuáles? A nivel federal ¿Puede hablarse de igualdad o paridad en su uso oficial por las diversas autoridades y en todo el territorio de la Federación? ¿Y en su uso privado? ¿Porqué? ¿Establece la Constitución o la legislación federal derechos u obligaciones lingüísticas de los ciudadanos?**

No existe ninguna afirmación sobre que el Reino Unido sea multilingüe en su conjunto. La legislación de la descentralización galesa reconoce el Galés y busca su promoción, de tal manera que todos los servicios puedan ser accesibles en Galés, en cualquier sitio de Gales y también permitiendo que la Administración galesa lo fomente en todos los ámbitos, como también en las escuelas. La legislación de Irlanda del Norte reconoce al Gaélico y al Escocés-Irlandés, aunque hay pocos hablantes del antiguo y el más tardía ha sido ampliamente inventado desde 1998 por los Protestantes para que pudiera haber una paridad entre Católicos y Protestantes en el tratamiento lingüístico.

- 2. Tanto si reconoce una o más lenguas oficiales, ¿La Constitución federal reconoce la existencia de otras lenguas, así como la necesidad o conveniencia de protegerlas? ¿Puede Usted señalar, aproximadamente, la importancia cuantitativa de las diversas comunidades lingüísticas?**

Un buen número de disposiciones legales en el Reino Unido remarcaban la importancia de que las Administraciones públicas sirvan a diversas poblaciones; fuera de Gales, donde la promoción del Galés es muy importante, el foco se posa sobre las poblaciones inmigradas y los servicios que se les prestan en lenguas como el español, el urdu, el ruso, el portugués, el bengalí, el chino y el hindi.

- 3. ¿Reconocen las Constituciones de los Estados lenguas oficiales distintas a las reconocidas por la Constitución federal? En caso contrario, ¿Podrían hacerlo? ¿Existe paridad entre las lenguas oficiales federales y las lenguas oficiales estatales? ¿Pueden los Estados establecer obligaciones lingüísticas de los ciudadanos y de las empresas distintas de las establecidas por la Federación? ¿Pueden utilizar exclusivamente o principalmente una lengua oficial distinta a la declarada oficial por la Federación?**

En Gales, en derecho y en la práctica, el galés debería estar normalizado y en pie de igualdad con el inglés en la administración pública y en los negocios; esto incluye un servicio público bilingüe, servicios en galés y señalizaciones, y la promoción del galés a través de los medios de comunicación en galés y en las escuelas. El compromiso real con la diversidad lingüística de Irlanda del Norte es nulo desde que los aspectos lingüísticos se han convertido en objetos de negociación en las negociaciones del proceso de paz que se están desarrollando y que las lenguas apenas si existen.

- 4. ¿Cuál es, a grandes rasgos, el régimen lingüístico en la enseñanza?**

Todas las partes del Reino Unido, pero especialmente Inglaterra con su bastante diversidad en poblaciones inmigrantes deben ofrecer alguna educación no en inglés. En Gales se realiza un amplio esfuerzo para incorporar el galés en un régimen de educación bilingüe en el sector estatal (incluyendo clases obligatorias de galés en la mayoría de las escuelas y como parte del currículo nacional), y el estado apoya escuela cuya única lengua es el Galés. Esto, como las publicaciones del gobierno bilingües ya se daban antes de la descentralización (el galés fue promovido fuertemente en primer lugar por los Conservadores); su implementación se amplió a partir de la descentralización.

- 5. La legislación aplicable y la práctica administrativa, ¿Hasta qué punto se consideran adecuadas con la realidad plurilingüe de la Federación? ¿Hasta que punto son fuente de conflicto entre las distintas instancias de gobierno y Administración o entre la población?**

### **¿Representan las lenguas territoriales un signo de identidad importante del Estado en cuestión?**

Las cuestiones lingüísticas importan en Gales donde existe una importante división entre los que se auto-identifican como galeses, que hablan galés que es visto como una marca de la identidad galesa, y aquéllos que se identifican como galeses pero que no hablan habitualmente la lengua, y no la consideran una parte importante de la identidad galesa. Los primeros se encuentran principalmente en las zonas rurales del norte (donde puede ser difícil relacionarse en inglés) y los segundos, mucho más numerosos, se sitúan en las zonas urbanas e industriales del sur (donde es casi imposible relacionarse en Galés). Además de esto, existen esfuerzos en el norte rural, por parte de los regidores del Plaid Cymru, para preservar a las comunidades de habla galesa de los inmigrantes de habla inglesa; esto es considerado muy ofensivo por los que, en el sur, se auto-definen como galeses pero que no utilizan el galés o no lo consideran como una parte esencial de su identidad y castigan al Plaid Cymru en el sur. La promoción del Galés es una amplia actividad económica y los activistas del Plaid Cymru se concentran en ello y en servicio público bilingüe; esto puede salvar el galés numéricamente, pero causa tensiones políticas. Plaid Cymru y el partido Laborista están intentando ambos ser formalmente bilingües para las encendidas polémicas que se han suscitado y que han llegado a una vía muerta. Más allá de todo ello, cualquier reto hipotético bajo el derecho europeo de los Derechos Humanos, la cuestión lingüística, sus políticas y sus problemas son de la entera competencia de Gales, asunto en el cual el Reino Unido no tendría ningún papel real, y así ha sido durante décadas.

## **X. VALORACIÓN GLOBAL Y COMENTARIOS ADICIONALES**

### **1. En la actualidad, ¿Cómo se valora, mayoritariamente, el "nivel de salud" de la descentralización política? ¿Como lo valora Usted?**

Actualmente el Reino es extremadamente asimétrico y parece que va a cambiar, en consecuencia. Efectivamente, la descentralización es una respuesta a situaciones particulares en Irlanda del Norte, Gales y Escocia, y les proporciona un alto grado de autonomía en áreas particulares. Inglaterra con el 85% de la población y con un dominio económico aplastante, está directamente dirigida por el Gobierno del Reino Unido. Así pues, los parlamentarios escoceses y los galeses votan sobre la educación y la sanidad en Inglaterra, pero al revés es imposible. La respuesta a esta situación de descentralización asimétrica ha sido el resurgimiento de un regionalismo inglés construido en la delgada base de las pequeñas y débiles sociedades civiles regionales –la sociedad civil inglesa está altamente concentrada en Londres y de la misma manera la política inglesa. De todas maneras, el gobierno Laborista prosigue con sus planes para las regiones inglesas y ha designado una forma para el Gobierno regional inglés que las regiones pueden adoptar por referéndum. Parece que las tres regiones norteñas con las identidades más fuertes van a votarlo para poder asambleas en 2004 (éstas son: Northeast, Northwest y Yorkshire-Humberside). Que alguna de las regiones vote a favor de una asamblea es discutible; lo que está claro es que no existe presión a favor de un parlamento inglés o a favor de los gobiernos regionales en el sur (excepto en Cornwall) y que la opinión pública inglesa está poco preocupada por estos temas.

### **2. ¿Cuáles son las reivindicaciones históricas principales formuladas por los Estados? ¿Hasta qué punto pueden considerarse satisfechas?**

Los gobiernos autónomos son tan recientes que es difícil que se puedan ver nuevas reclamaciones consistentes –no hay todavía suficiente historia y la mayor parte de su actividad desde su creación en 1998 se ha focalizado en el ejercicio de sus propias competencias. Gales, ciertamente, busca un régimen legal similar al de Escocia –con competencias legislativas primarias- y probablemente lo obtendrá. Irlanda del Norte hasta 1972 fue una forma política extraña de la cual es difícil extraer lecciones, pero estaba ampliamente preocupada en el mantenimiento de su autonomía y invirtió sus esfuerzos para crear sus propias versiones de los programas del Reino Unido, que son efectivamente idénticos.

### **3. ¿Cuáles son los riesgos y las oportunidades principales para la consolidación y el buen desarrollo del sistema de descentralización política?**

Hay algunos riesgos. El más abstracto es uno igualmente temido en Canadá, España u otros países similares, en el que un grupo es numéricamente dominante y podría gobernar el país a modo martillo respecto de los grupos más pequeños. Gran parte del impulso descentralizador en Escocia y Gales fue el miedo a que esta experiencia se repitiera, lo que sucedió bajo el gobierno de los Conservadores. El más concreto es que el sistema financiero estará abierto a revisión y ello crea polémicas peligrosas o un rápido mayor poder para la Tesorería del Reino Unido. En Escocia, los nacionalistas y los Conservadores pretenden una “libertad fiscal total” (transferencia de las competencias tributarias), cuando la mayor parte del Reino Unido se considera no suficientemente financiada. Así pues, en los próximos años se producirá un debate sobre si el Reino Unido debe recaudar todos los tributos y después dar transferencias; y sobre que fórmula se debería usar para distribuir los fondos. Esto no amenazaría en demasía la unidad del país ni el poder de los gobiernos autónomos (si la Tesorería del Reino Unido refuerza el control sobre la distribución de los fondos) o los niveles globales de provisiones de fondos sociales (si las regiones empiezan a competir implementando menores tributos). El peligro final reside en el sistema de partidos. El Reino Unido no tiene un sistema nacional de partidos. Únicamente el partido laborista tiene fuerza de manera importante en Inglaterra, Escocia y Gales. En Inglaterra su oposición es la de los Conservadores, mientras que en Escocia el partido separatista SNP; y en Gales, la oposición la constituye el partido nacionalista no separatista del Plaid Cymru. Ello significa que la actual estructura de relaciones intergubernamentales y armonía general que observamos son debidas al hecho que estos gobiernos, aún y sus diferencias, son todos laboristas (con participación de los Demócratas-liberales en Escocia, y a veces, en Gales). Es dudoso que el SPN pudiera declarar la independencia de Escocia si ganara, pero un gobierno del SPN en Escocia, un gobierno del Plaid Cymru en Gales o un Gobierno conservador en Inglaterra, podría cada uno poner realmente a prueba el sistema. Igualmente, es insano tener una estructura del estado que dependa de que un único partido político gane todas las elecciones.

### **4. ¿Qué tendencias de evolución se apuntan con mayor fuerza? ¿Qué posibilidades de concreción real les atribuye?**

Vid 1 y 5. La cuestión clave es si la extrema asimetría del Reino Unido importa; la segunda es si el sistema financiero intergubernamental es tan robusto como parece. Es bastante posible que su asimetría no signifique realmente un problema, ya que histórica y políticamente, y también en la opinión pública de Inglaterra nunca ha importado mucho como son gobernadas Gales y Escocia. Por lo que respecta a la estabilidad del sistema, en el presenta está escasamente institucionalizada y parece depender de la buena voluntad entre los políticos Laboristas (y Demócratas-liberales) y la administración pública que comparten Inglaterra, Escocia y Gales.

### **5. Con carácter general, ¿Puede decirse que el sistema evoluciona hacia una mayor centralización, hacia una mayor descentralización, o que se mantiene en un relativo equilibrio?**

Provisionalmente, el sistema continuará descentralizándose pero por el momento se está ralentizando y podría pararse fácilmente. Durante los próximos 5 años, Gales probablemente obtendrá una competencia legislativa más sencilla y fuerte; Escocia podría tener competencias tributarias más fuertes; y entre 1-3 regiones Inglesas podrían tener débiles asambleas. Ninguna de éstas, es una causa popular y las tres podrían fracasar. Lo que es más probable es que algún tipo de shock, como un gobierno Conservador elegido por el electorado Inglés, o un gobierno del SNP en Escocia, ponga el sistema bajo una gran tensión que podría cambiar su dirección hacia un mayor centralismo o acelerar la descentralización hasta el punto de que Escocia vote su independencia. El sistema de partidos continua divergiendo y ello hace que la política diverja.

**6. ¿Cree necesario añadir algún comentario adicional sobre la descentralización política de la Federación que no se haya mencionado en este Cuestionario? ¿Desea realizar alguna sugerencia sobre la estructura, los apartados, o el contenido del mismo?**

Respondería cuestiones claras sobre la naturaleza y el control de la administración pública –en el Reino Unido sucede que la administración pública es un poder que virtualmente se gobierna a sí mismo. Inglaterra, Escocia y Gales están constreñidas por la necesidad de trabajar con las estructuras independientes de la Administración Pública para cambiar sus plantillas de personal. Esto es un constreñimiento especialmente en Gales, que heredó una administración pública débil que está seriamente sobrecargada y que debe obtener el permiso del Gobierno Británico para crecer. Su ventaja es que la cultura similar, efectiva y limpia de la administración, facilita las relaciones intergubernamentales y la política desde que el “mantra” de la “memoranda of understanding” – consultación, cooperación, confidencialidad- es y ha definido virtualmente el espíritu de la Administración Pública del Reino Unido durante los últimos 170 años. Irlanda del Norte tiene su propia Administración, a imagen y semejanza de la del Gobierno Británico, pero ésta sufre por no estar tan bien conectada a las redes que unen a Inglaterra, Escocia y Gales. Igualmente, se ejerce presión sobre esta estructura, particularmente desde Gales, que está considerando el establecer una administración pública galesa unificada para el Gobierno galés y para los gobiernos galeses. Los escoceses y los galeses informan que sus funcionarios son perfectamente leales; existe una cultura firmemente enraizada en la que los funcionarios defienden a sus superiores, tanto si son un ministerio del Reino Unido como si es el Ejecutivo escocés. Este aspecto causa mucha preocupación en el Reino Unido, al menos, y explica las diferencias básicas en el estilo de hacer política y de las relaciones intergubernamentales.

**7. ¿Puede indicar cuáles son, a su parecer, las obras que, por sus características especiales (actualidad, profundidad, claridad, enfoque, documentación, prestigio), permitan adquirir un mejor conocimiento del sistema federal de su país?**

Para tener una visión histórica vid. La obra de Vernon Bogdanor *Devolution in the United Kingdom* (Oxford University Press, various editions), es un clásico bien escrito. *Devolution* de Noreen Burrows (Sweet and Maxwell, 2000) es un amplio seguimiento legal.

La *Constitution Unit* es quien está llevando el mayor proyecto de estudio de la descentralización en el Reino Unido. Éste incluye un anuario sobre descentralización (*The State of the Nations*, publicado por Imprint Academic of Exeter) que contiene amplios análisis sobre la política de cada uno de los países, las relaciones intergubernamentales, finanzas y Westminster y Whitehall, y Inglaterra. También produce detallados informes trimestrales sobre Irlanda del Norte, Escocia y Irlanda, sobre el regionalismo Inglés y el centro (Westminster/Whitehall). Además tenemos dos grandes proyectos de investigación (*Nations and Regions: the Dynamics of Devolution*, y *Devolution and Health*) que se centran en las consecuencias y evolución de la descentralización. Los informes trimestrales, aproximadamente un centenar de publicaciones, y información sobre como encargar los anuarios pueden encontrarse en la página web: [www.ucl.ac.uk/constitution-unit](http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit), contactándome o contactando al encargado de publicaciones Matthew Butt at [m.butt@ucl.ac.uk](mailto:m.butt@ucl.ac.uk). Esta es virtualmente la única fuente de análisis serio del desarrollo de la descentralización en el Reino Unido, en su conjunto, incluyendo los mecanismos de relaciones intergubernamentales y de finanzas.

Los libros sobre los países individualmente considerados: Irlanda del Norte es la más estudiada –una buena estimación es que se han publicado unas 12.000 obras desde 1965— pero sobre los detalles de la descentralización el mejor libro es la obra de Rick Wilford, ed., *Aspects of the Belfast Agreement* ,(Oxford University Press, 2001) así como algunos capítulos de la obra de Michael Cox, Adrian Guelke i Fiona Stephen, eds. *A Farewell to Arms? From ‘long war’ to peace in Northern Ireland* (Manchester University Press, 2000) como el que incluye Bew. Escocia también ha sido muy estudiada: vid el clásico *The Scottish Political System* de James Kellas sobre la autonomía escocesa antes de la “devolution” (Cambridge University Press, 5 editions) así como la obra de Lindsay Paterson’s *The Autonomy of Modern Scotland* (Edinburgh University Press, 1994) que no es una

buena fuente sobre los hechos pero es la mejor interpretación de la histórica autonomía escocesa. No hay una visión de conjunto particularmente Buena de la política escocesa desde que produjo la descentralización. Un repaso básico es la obra de Peter Lynch *Scottish Government and Politics* (Edinburgh University Press, 2000). Gales no está tan bien; vid. la obra de Denis Balsom y J. Barry Jones eds. *The Road to the National Assembly for Wales* (2001, University of Wales Press) y la de Rick Rawlings' "The New Model Wales" *Journal of Law and Society* 25, p. 461 (1998) así como la *Wales Law Journal's* en algunos de sus números. Muchos libros que pretenden tratar la política Británica tratan únicamente de Inglaterra. Algunos son: H. Hecló y A. Wildavsky's *The Private Governemnt of Public Money* (University of California Press, 1974), P. Hennessy's *Whitehall* (Fontana, 1990) y C. Campbell y G. Wilson's *The End of Whitehall?* (Blackwell, 1995) son los mejores sobre la actividad política, focalizados en la administración pública y en el Gobierno Británico; P. Riddell, un muy buen periodista escribió *Parliament Under Blair* (Politico's, 2002) que es mejor que casi cualquier manual oficial. El libro de Richard Rose, *Politics in England* (diversas ediciones; Macmillan/Palgrave) es probablemente la mejor visión de conjunto sobre la política del Reino unido de un académico que es muy sensible al significado del territorio en el Reino Unido.