

NACIONALISMOS, PARTIDOS Y DEVOLUTION EN EL REINO UNIDO (*)

Por CESÁREO R. AGUILERA DE PRAT

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. EL ESTADO BRITÁNICO Y LA CUESTIÓN NACIONAL: 1. *Unitarismo y centralismo*. 2. *La Administración de Gales y Escocia*. 3. *Los nacionalismos galés y escocés*.—II. LAS CAUSAS DE LA «DEVOLUTION». III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA «DEVOLUTION»: 1. *Los partidos nacionalistas*. 2. *Liberales y conservadores*. 3. *El partido y el Gobierno laborista*. IV. «POLÍTICA DE ESTADO» Y «DEVOLUTION»: 1. *La «devolution» como cuestión constitucional*. 2. *El debate parlamentario*. 3. *Las leyes devolucionistas y la regionalización del Estado*.—V. EL PROCESO AUTONÓMICO: 1. *Los «referenda»*. 2. *El «thatcherismo» y la cuestión autonómica*.

INTRODUCCION

El objeto central de este estudio es el de comprobar la vinculación de los nacionalismos «periféricos» británicos y la descentralización política del Estado. En otras palabras: se trata de verificar si el ascenso electoral de los partidos nacionalistas galés y escocés durante la década de los setenta explica el proceso de la *devolution*, que culminaría con sendos referenda territoriales en 1979.

No se pretende hacer una historia de los nacionalismos británicos ni tampoco describir la estructura organizativa y administrativa del Estado, sino

(*) Este trabajo se ha realizado entre mayo-julio de 1990 en la *London School of Economics and Political Science* gracias a una beca concedida por la Dirección General de Investigación Científica y Técnica (DGICYT). Deseo agradecer al profesor Fred Halliday todas las facilidades que me dio para poder hacer mi labor.

analizar, desde la perspectiva de la ciencia política, el trasfondo contradictorio de las presiones cruzadas (auge de los nacionalismos e interés «regionalista» coyuntural del Partido Laborista, entonces en el Gobierno) que hicieron posible el proyecto descentralizador citado.

Deben hacerse, a continuación, otras precisiones de interés: en esta investigación no se considerará la situación de Irlanda del Norte, al representar un caso específico, incluso con factores de irredentismo, un tanto atípico para el tipo de problemas que aquí se quiere abordar. Esto es: la potencial transformación autonómica del Estado británico y no la cuestión de la eventual unificación irlandesa. No obstante, está claro que, en cierta medida, no puede ignorarse la influencia que este territorio ha tenido sobre los nacionalismos galés y escocés, por lo que se tendrá en cuenta tangencialmente.

Tampoco se considerará como tal el nacionalismo inglés, que identifica a todo el Reino Unido con Inglaterra. Sólo en la medida en que su existencia alimenta y condiciona la de los nacionalismos galés y escocés no podrá obviarse, pues —es empíricamente constatable— los nacionalismos suelen estimularse entre sí. En este sentido, es cierto que el nacionalismo inglés (incluso «gran-inglés», si se prefiere) es el detonante, pero no será el principal centro de interés de este análisis político. Naturalmente, para explicar las reticencias de los grandes partidos británicos —de modo notorio los conservadores— a impulsar la descentralización política, este factor es importante, y desde este estricto punto de vista será abordado.

Para situar el problema se procederá con una mínima perspectiva histórica para explicar la configuración política del Estado y el desarrollo de los nacionalismos. El eje fundamental del sistema político radica actualmente en la posición de los diferentes partidos; de ahí la necesidad de analizar sus criterios ante la cuestión territorial. En particular, es muy significativo constatar el resquebrajamiento parcial del tradicional *Two-System Party* británico en los años setenta, al irrumpir con fuerza la *issue* autonómica que lo atravesó profundamente (1).

(1) Véanse, sobre el sistema político británico: D. BUTLER/D. STOKES: *Political Change in Britain*, MacMillan, Londres, 1974; D. COATES: *The Context of British Politics*, Hutchinson, Londres, 1984; A. J. MADGWICK: *Introduction to British Politics*, Hutchinson, Londres, 1984; A. H. BIRCH: *The British System of Government*, Allen and Urwin, Londres, 1986; H. DRUCKER y otros: *Developments in British Politics*, MacMillan, Londres, 1986; J. HARVEY/L. BATHER: *The British Constitution and Politics*, MacMillan, Londres, 1987; I. BUDGE/D. MACKAY: *The Changing British Political System: into the 1990s*, Longmanns, Londres, 1988; M. MORAN: *Politics and Society in Britain. An Introduction*, MacMillan, Londres, 1989; R. ROSE: *Politics in England. Change and Persistence*, MacMillan, Londres, 1989; F. N. FORMAN: *Mastering British Politics*, MacMillan, Londres, 1990, así como los otros títulos citados en notas sucesivas.

Las crecientes y diversas contradicciones del período acotado produjeron fisuras en el consenso social y una mayor diversificación política. En estas circunstancias, las demandas de autonomía política resultaron inaplazables, desarrollándose un amplio debate en las instituciones, en los partidos y, en menor medida, en la sociedad civil. En particular, los laboristas fueron los más afectados por la cuestión, al dividirse internamente.

Naturalmente, se estudian también las ventajas e inconvenientes del sistema constitucional británico para su transformación autonómica. Por una parte, su gran flexibilidad permite aplicar en la práctica casi cualquier fórmula de descentralización política; pero, por otra, la indefinición estructural hace menos segura y más ambigua su adopción al no existir un mandato jurídico vinculante preciso. Por lo demás, las leyes devolucionistas hubieran tenido un alcance muy modesto de ser aprobadas por los electores galeses y escoceses. Precisamente, los desfavorables resultados de los *referenda* para el proyecto autonómico abrirían una nueva fase en la cuestión, que ha cobrado otras dimensiones bajo el «thatcherismo».

En efecto, las perspectivas de la autonomía política en el Reino Unido no se han cerrado, aun siendo cierta su singularidad con relación a la Europa continental y la menor presión actual de los nacionalistas. Se trata de uno de los escasos Estados unitarios plurinacionales relevantes donde no ha sido posible aún introducir la descentralización política. El problema sigue pendiente, pues, de resolución, máxime teniendo en cuenta el nuevo impacto que supone la Comunidad Europea. Entre Londres y Bruselas lo más probable es que, a largo plazo, el tercer nivel territorial no sólo cobre más importancia funcional, como prestador de servicios y agente económico, sino también cívica, esto es, como factor de democratización política y social.

I. EL ESTADO BRITANICO Y LA CUESTION NACIONAL

1. *Unitarismo y centralismo*

Exceptuando la cuestión irlandesa, el grado de asimilación e integración de las nacionalidades británicas en el Estado unitario ha sido notable. Tradicionalmente, el Reino Unido (en su actual denominación oficial: *United Kingdom of Great Britain and North Ireland, U. K.*) no necesitó un alto grado de centralización administrativa para cohesionarse, dada la existencia de un vasto Imperio mundial, factor que explica asimismo su larga estabilidad (2). Pa-

(2) T. NAIRN: *Los nuevos nacionalismos en Europa. La desintegración de la Gran Bretaña*, Península, Barcelona, 1979, págs. 13, 19 y 58.

ralelamente se fue construyendo un nacionalismo «británico» interclasista, hegemonizado por Inglaterra, basado en el mito ideológico unionista, con el propósito implícito de negar la plurinacionalidad del Estado (3).

Hasta la separación del *Eire*, se debatió en el Reino Unido sobre la necesidad de admitir la autonomía política de sus diferentes partes, pero, tras 1922, se congeló la cuestión hasta la década de los setenta. En efecto, la desaparición del Imperio, el crecimiento económico-social territorial desigual y la discriminación cultural incrementaron las presiones cruzadas entre el nacionalismo de Estado inglés, absorbente y uniformista, y los emergentes nacionalismos periféricos autonomistas. Es decir, estas nuevas circunstancias tradujeron la insatisfactoria articulación interior del Estado, en realidad históricamente no resuelta (4).

Esta tendencia del moderno nacionalismo inglés a confundir Gran Bretaña con Inglaterra ha acabado generando incluso ciertos problemas de «identidad» cívica (no es casual el uso impreciso y simultáneo de expresiones como *England, Britain, United Kingdom, Great Britain, British Isles*, que indican esta dificultad), acelerando los debates internos, ya que diversos grupos norirlandeses, galeses y escoceses reclaman nuevas relaciones funcionales con Inglaterra, así como redefinir su encaje en el Estado común (5).

Las bases políticas del Estado unitario británico descansan en el incontestable principio teórico de la soberanía parlamentaria (el *Westminster Regime*) y en el tradicional bipartidismo, que ha permitido consolidar tal estructura. En este sentido, es cierto que, tras la independencia de la mayor parte de Irlanda, el sistema británico no ha tenido que enfrentarse al reto de poderosos partidos periféricos anticentralistas o, incluso, antiunitarios hasta los

(3) J. C. BANKS: *Federal Britain? The Case for Regionalism*, G. Harrap, Londres, 1971, págs. 23 y 34.

(4) Sobre la cuestión nacional en el Reino Unido, véanse M. HECHTER: *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1975; A. H. BIRSCH: *Political Integration and Disintegration in the British Isles*, Allen and Urwin, Londres, 1977; I. MACALLISTER: *U. K. Nationalism: One Nationalism of Three?*, Centre for the Study of Public Policy, Glasgow, 1980; S. H. BEER: *Britain Against Itself*, Faber and Faber, Londres, 1982; H. KEARNEY: *The British Isles: A History of Four Nations*, Cambridge Univ. Press, Londres, 1989, y, especialmente, el excelente conjunto de estudios coordinados por R. SAMUEL (ed.): *Patriotism. The Making of British National Identity*, 3 vols., Routledge, Londres, 1989.

(5) T. NAIRN: *Los nuevos nacionalismos en Europa*, op. cit., pág. 67; J. DEARLOVE/P. SAUNDERS: *Introduction to British Politics*, Polity Press, Cambridge, 1984, pág. 403; B. COXALL/L. ROBINS: *Contemporary British Politics*, MacMillan, Londres, 1989, pág. 474.

años setenta (6). La crisis del *Welfare State* y el ingreso del Reino Unido en la Comunidad Europea mostraron el agotamiento del modelo anterior, basado en la *Commonwealth*, y exigieron respuestas políticas ante el reto planteado por las reivindicaciones nacionalistas en Gales y Escocia. Por una parte, la inicial descalificación de sus propuestas, reputadas «parroquianas» por los grandes partidos británicos, puso de relieve —paradójicamente— el anacronismo del propio nacionalismo inglés, y por otra, el creciente consenso social periférico que aquéllas obtenían.

En efecto, hasta los primeros éxitos electorales de los nacionalistas escoceses y galeses en 1966 y 1967, los políticos británicos mostraron una insensibilidad prácticamente total ante la cuestión autonómica. En lo sucesivo no dejarían de manifestarse constantes reticencias centralistas y la preferencia mayoritaria por mantener *the Union as it is* para no perder así parcelas de poder (7). Sin embargo, aunque la construcción del Estado representativo británico no requirió una modernización institucional completa, manteniéndose singulares arcaísmos tradicionales, el desafío que supuso intentar convertir un régimen político centralizado en otro autonómico, sin merma del marco unitario, plantearía en los años setenta una de las reformas más innovadoras del sistema. En este sentido, cabe afirmar que la cuestión de la *devolution*, como es conocida en el Reino Unido la descentralización política, ha sido una de las más importantes tras 1945, ya que plantea el problema de la estructura territorial del Estado (8).

Por una parte, el carácter unitario del Estado ha reforzado las tendencias centralistas, máxime teniendo en cuenta el gran incremento contemporáneo de las funciones intervencionistas y asistenciales, y por otra, no es adecuado para respetar las diferencias internas. Así, pese a la existencia de una apreciable «autarquía» administrativa local, es cierto que el Reino Unido es un Estado políticamente centralizado (9). La plena asunción del sistema vigente por parte de los principales partidos expresa, por tanto, el fuerte arraigo de la ideología centralista. Sin duda, en los conservadores predomina un punto de vista más tradicional y, si se quiere, «gran-inglés», mientras que en los

(6) M. KEATING: «Regionalism, Devolution and the State, 1969-1989», en P. L. GARSIDE/M. HEBBERT: *British Regionalism, 1900-2000*, Mansell, Londres, 1989, págs. 158-59.

(7) P. MADGWICK/R. ROSE: «Introduction», en ID. (eds.): *The Territorial Dimension in United Kingdom Politics*, MacMillan, Londres, 1982, págs. 3-4.

(8) V. BOGDANOR: *Devolution*, Oxford Univ. Press, Londres, 1979, pág. 1.

(9) J. P. MACKINTOSH: «The Report of the Royal Commission on the Constitution, 1969-1973», en *Political Quarterly*, vol. 47, núm. 2, abril-junio 1976, pág. 121. Véanse, asimismo, R. ROSE: *Understanding the United Kingdom: the territorial dimension in government*, Longmanns, Londres, 1982, y J. P. BULFITT: *Territory and Power in the United Kingdom*, Manchester Univ. Press, Londres, 1983.

laboristas tiene otros matices. Siendo un partido de implantación relativamente periférica (es dominante en Gales, Escocia y el norte de Inglaterra, las zonas económicas más deprimidas), se basa, sin embargo, en una ideología de «socialismo de Estado» (10). En definitiva, la cultura política dominante al respecto en el Reino Unido es la de un sistema unitario y centralizado, tal como se ha ido formando históricamente. Es decir, un Estado construido a partir de una superposición de los territorios que ha ido absorbiendo la Corona inglesa —a salvo de las peculiaridades escocesas— y sustentado jurídicamente en la teoría constitucional británica de la supremacía absoluta del Parlamento.

La justificación del sistema utiliza argumentos de racionalidad administrativa o de necesidad política, pero sin recurrir explícitamente a la ideología centralista. Por tanto, a la hora de criticar alternativas se aduce su «inconveniencia» y no tanto su fundamentación. Uno de los principales criterios para legitimar el modelo consiste en afirmar que, dada la gran envergadura de los problemas sociales contemporáneos, sólo un fuerte Gobierno central puede aportar las soluciones precisas. A continuación se introduce el principio de «equidad» entre los ciudadanos: la variedad que supondría la descentralización política rompería la igualdad de los *standards*. Finalmente, se recurre al principio de la justicia territorial, sosteniendo que sólo un sistema unitario permitiría una redistribución económica satisfactoria para toda la población (11). Estos puntos de vista, aparentemente técnicos, son opciones políticas impregnadas de conservadurismo no en el sentido partidista de la expresión, sino de defensa de una determinada concepción del Estado congruente con la ideología tradicional del nacionalismo inglés (12).

2. La Administración de Gales y Escocia

El indiscutible carácter unitario del Estado británico no está reñido, sin embargo, con una amplia y tradicional descentralización administrativa. En efecto, el gobierno local goza de un margen de maniobra relativamente apreciable, no alterado sustancialmente pese a las sucesivas reformas parciales introducidas, reputadas siempre insatisfactorias (13).

(10) D. MARQUAND: «Regional Devolution», en J. JOWELL/D. OLIVIER: *The Changing Constitution*, Clarendon Press, Oxford, 1986, pág. 396.

(11) D. MARQUAND: *op. cit.*, págs. 397-498.

(12) T. NAIRN: *Los nuevos nacionalismos en Europa*, *op. cit.*, pág. 244.

(13) J. C. BANKS: *Federal Britain?*, *op. cit.*, págs. 115 y sigs. y 142 y sigs. Sobre el Gobierno local británico, véanse, entre muchos otros, H. ELCOCK: *Local Government. Politicians, professionals and the public in local authorities*, Methuen, Londres, 1982;

En particular, Gales y Escocia disponen de un grado superior de descentralización administrativa por la existencia de órganos diferenciados que, en cierto modo, vienen a reconocer la especificidad de ambos territorios. Aunque la incorporación de Gales a la Corona inglesa fue muy temprana, la creación de la *Welsh Office* ha sido muy reciente, mientras que el caso de Escocia fue exactamente el inverso, fruto de situaciones diferentes. Ambas *Offices*, estructuradas en diversos departamentos ejecutivos, aun teniendo bastante autonomía interna, forman parte de la maquinaria administrativa de *Whitehall*, controladas asimismo por el Parlamento y, en sus territorios, por los respectivos secretarios de Estado (14). Eventualmente pueden producirse ciertos cambios en las *Offices*, según el «color» político del Gobierno central: los laboristas tienen una mayor sensibilidad «regional», colocando a personal autóctono al frente de aquéllas. Sin embargo, esto no es mecánico, y, a veces, los conservadores han ampliado las competencias de las *Offices* frente a recortes laboristas. En definitiva, para ambos, tales estructuras tienen una función puramente instrumental.

○ Gales

Gales se unió a la Corona inglesa en 1277, pero la sujeción a las leyes del Parlamento inglés no se produciría hasta las actas de 1536 y 1543. Esto significa que, desde los Tudor, Gales no ha disfrutado de instituciones autónomas, produciéndose una fuerte asimilación política y jurídica con Inglaterra, a diferencia de Escocia. Sin embargo, pese a tener una tradición institucional propia mucho más débil, en Gales se ha mantenido viva la lengua autóctona, aun con los fuertes retrocesos experimentados en el siglo XIX.

G. JONES/J. STEWART: *The Case for Local Government*, Allen and Urwin, Londres, 1985; T. BYRNE: *Local Government in Britain*, Penguin, Londres, 1986; M. CUCHILLO y otros: *Fórmules de tractament dels problemes metropolitans*, CMB-Institut d'Estudis Metropolitans, Barcelona, 1987, págs. 96 y sigs., para el Reino Unido; R. A. W. RHODES: *Beyond Westminster and Whitehall. The Sub-Central Governments of Britain*, Hyman, Londres, 1988; G. STOKER: *The Politics of Local Government*, MacMillan, Londres, 1988; C. CROUCH/D. MARQUAND (eds.): *The New Centralism. Britain out of step in Europe?*, Blackwell, Oxford, 1986; G. STEWART/G. STOKER: *The Future of Local Government*, MacMillan, Londres, 1989. Finalmente, un buen análisis de las burocracias públicas británicas en F. HEADY: *Public Administration. A Comparative Perspective*, Prentice-Hall, Englewood, 1966.

(14) La *Welsh Office* consta de los departamentos de Agricultura, Vivienda, Transportes, Salud y Escuelas, mientras que la *Scottish Office* incluye Agricultura y Pesca, Industria, Vivienda, Salud y Educación. Véanse G. PARRY: «Devolution and Regionalism», en *British Government*, Edward Arnold, Londres, 1979, pág. 182, y R. M. PUNNETT: *British Government and Politics*, Gower, Londres, 1987, pág. 180.

La aprobación del *Irish Home Rule* alentó las primeras agrupaciones nacionalistas en Gales, con aspiraciones fundamentalmente culturales (el *Cymru Fydd*, en 1886). En estas circunstancias se produjo un primer y muy limitado reconocimiento inglés de las peculiaridades galesas, creándose administraciones educativas autónomas (en 1881 y 1889), añadiéndose otros órganos a principios de este siglo (de nuevo, educativos en 1907 y sanitarios en 1919) (15). Dada la débil presión nacionalista, la Administración Central británica tardó mucho más que en el caso de Escocia en crear órganos específicos para Gales, y sólo tras 1945 se desarrollaron progresivamente. Así, en 1951, los conservadores establecieron el *Minister for Welsh Affairs*, y en 1960 se creó el *Welsh Grand Committee* en el Parlamento, culminando la estructura los laboristas mediante el *Secretary of State* (1964), que dirige la *Welsh Office*, con menos competencias y dimensiones que su homóloga escocesa (16). Gales está representado por 36 diputados en el Parlamento de Westminster, cinco más de los que proporcionalmente le corresponderían, factor que, por cierto, beneficia a los laboristas.

Así, la temprana incorporación a la Corona inglesa y la ausencia de instituciones tradicionales y de un sistema legal propio explican el hecho de que Gales manifieste una reivindicación nacionalista bastante limitada. Probablemente, la única cuestión conflictiva y movilizadora de importancia es la lingüística. La decadencia del galés ha sido dramática, pues a principios del siglo XIX la práctica totalidad de la población lo hablaba, pero a comienzos de éste ya sólo lo hacía el 50 por 100, reduciéndose el porcentaje a menos del 25 por 100 en su segunda mitad (en 1971, apenas el 21 por 100, y hoy, el 19 por 100) (17). El desarrollo económico (que originó masivos desplazamientos

(15) J. OSMOND: *Creative Conflict. The Politics of Welsh Devolution*, Gomer Press, Llandysul (Gales), 1977, págs. 90-99 y sigs.; V. BOGDANOR: *Devolution*, op. cit., páginas 119 y 120-123; D. FOULKES y otros (eds.): *The Welsh Veto. The Wales Act 1978 and the Referendum*, Univ. of Wales Press, Cardiff, 1983, pág. 3; C. J. JONES: «El Govern 'Regional': el País de Gales», en SOLÉ VILANOVA y otros: *Govern central i governs locals a la Gran Bretanya*, 22, Generalitat de Catalunya/Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1988, págs. 182-185.

(16) D. BUTLER/A. SLOMAN: *British Political Facts. 1900-1979*, MacMillan, Londres, 1980, pág. 386; D. FOULKES: *The Welsh Veto*, op. cit., pág. 6; R. M. PUNNETT: *British Government...*, op. cit., págs. 180-181; P. J. RANDALL: «Wales in the Structure of Central Government», en *Public Administration*, núm. 50, 1972, págs. 353-370; E. R. ROWLANDS: «The Politics of Regional Administration: The Establishment of the Welsh Office», en *Public Administration*, núm. 50, 1972, págs. 333-351; C. J. JONES: «El Govern 'Regional'», op. cit., págs. 190 y sigs. Asimismo, A. J. JAMES/J. E. THOMAS: *Wales at Westminster. A History of the Parliamentary Representation of Wales, 1800-1979*, Gomer Press, Llandysul, 1981.

(17) P. MADGWICK/P. RAWKINS: «The Welsh Language in the Policy Process», en

tos de población), la secularización, la influencia de los *mass-media* ingleses, la pasividad de las autoridades, la indiferencia social y la creciente interpenetración global con Inglaterra han ocasionado este fenómeno. Tradicionalmente, las Iglesias independientes no conformistas (baptistas, metodistas, congregacionistas) y algunos círculos intelectuales preservaron el galés, mientras que las élites dominantes se hicieron anglicanas y cambiaron de lengua en todos los ámbitos (18).

El ascenso electoral de los nacionalistas desde los años sesenta, especialmente gracias a la *issue* lingüística, obligó a regular jurídicamente la cuestión, aprobándose la *The Elections (Welsh Forms) Act* (1964) y, sobre todo, la *Welsh Language Act* (1967), que reconocen el uso oficial del galés, aboliendo algunas anteriores restricciones, pese a las importantes reticencias de la población exclusivamente anglohablante, mayoritaria por lo demás de modo muy claro (por ejemplo, a este sector le parece un despilfarro sufragar la enseñanza del galés en la escuela). En efecto, la cuestión lingüística despierta en Gales especiales sensibilidades y dificultades, ya que el bilingüismo es un factor que divide a la población. Por tanto, cualquier avance del galés en la educación y en los medios de comunicación social resulta siempre conflictivo (19).

○ Escocia

En Escocia no se produjo una absorción como en Gales, sino una negociación política entre dos Estados soberanos. En otras palabras: la incorporación de Escocia al Reino Unido tuvo elementos de carácter «federal», ya que las bases del tratado de 1707 (*Act of Union*) le garantizaron la continuidad

P. MADGWICK/R. ROSE: *The Territorial Dimension...*, op. cit., pág. 66, y T. WILLIAMS: «The Anglicisation of South Wales», en R. SAMUEL (ed.): *Patriotism*, op. cit., vol. 2: *Minorities and outsiders*, págs. 193 y sigs.

(18) N. FURNISS: «Devolution and Identity in Scotland and Wales», en D. T. STUDLER/J. L. WALTMAN (eds.): *Dilemmas of Change in British Politics*, MacMillan, Londres, 1984; D. BALSOM/P. J. MADGWICK: «Wales, European Integration and Devolution», en M. KOLINSKY (ed.): *Divided Loyalties. British regional assertion and European integration*, Manchester Univ. Press, Londres, 1978, pág. 73; N. NEVITTE: «The Religious Factor in Contemporary Nationalist Movements. An Analysis of Quebec, Wales and Scotland», en E. A. TIRYAKIN/R. ROGOWSKI (eds.): *New Nationalisms of the Developed West: Towards an Explanation*, Allen and Urwin, Boston, 1985, pág. 342.

(19) R. PILL: «Social Implications of a Bilingual Policy, with Particular Reference to Wales», en *The British Journal of Sociology*, vol. 25, núm. 1, marzo 1974, págs. 94-107; I. MACLEAN: «Devolution», en *Political Quarterly*, vol. 47, núm. 2, abril-junio 1976, pág. 224; D. BALSOM/P. J. MADGWICK: op. cit., pág. 74; P. MADGWICK/P. RAWKINS: «The Welsh Language...», op. cit., pág. 81.

de su sistema legal, judicial, educativo, religioso y local. Aunque la unión de Coronas se realizó en 1603, la de los Parlamentos no se hizo hasta la fecha posterior indicada (la Monarquía constitucional de 1689 allanó el proceso) mediante un acuerdo formal pactado (*Agreement negotiated*) (20).

Tras una primera fase de relativa insatisfacción por las dificultades iniciales de ajuste, a partir de la segunda mitad del siglo XVIII y hasta finales del siglo XIX se acelerarán la integración y el pleno acuerdo. El espectacular desarrollo expansivo del capitalismo británico, consecuencia de la revolución industrial, produjo la creciente convergencia de los grupos dirigentes escoceses con los ingleses, reduciéndose las diferencias. No obstante, a pesar de la asimilación, la élite escocesa no se disolvió en la inglesa, y al declinar los beneficios de la unión por la descompensación del desarrollo económico en el Reino Unido, se manifestó el nacionalismo (21).

El surgimiento de diversas asociaciones culturales escocesas señaló el inicio de la reivindicación de derechos territoriales y de los movimientos en favor del *Home Rule*, entre otros factores, como resultado del estímulo nacionalista irlandés, que tuvo bastante repercusión. Como consecuencia de estas primeras demandas, el Estado británico creó el *Scottish Office* en 1885, con apreciables competencias ejecutivas en diversos servicios. Entre esta fecha y 1914 llegaron a presentarse hasta trece proyectos de *Bill of devolution* para Escocia (alguno consiguió incluso superar la segunda lectura) en el Parlamento, pero la prioridad absoluta de la cuestión irlandesa postergó una y otra vez la posible autonomía de este otro territorio. Los debates sobre la *devolution* escocesa fueron siempre menores y suscitaron poco interés político (22).

Los liberales, programáticamente defensores de la descentralización política, crearon el *Scottish Grand Committee* en el Parlamento (1894) para considerar en segunda lectura los proyectos legislativos que pudieran afectar a Escocia. Los acontecimientos de Irlanda (1916-1922), por su parte, no favorecieron precisamente el avance de la autonomía escocesa, pese a los nuevos

(20) T. PHILLIPSON: «Nationalism and Ideology», en J. N. WOLFE (ed.): *Government and Nationalism in Scotland. An Enquiry by members of the University of Edinburgh*, Univ. Press, Edimburgo, 1969, pág. 168; B. BURROWS/G. DENTON: *Devolution of Federalism? Options for a United Kingdom*, MacMillan, Londres, 1980, págs. 5-6, y N. FURNISS: «Devolution and Identity...», op. cit., pág. 143.

(21) G. DONALDSON y otros: «Scottish Devolution: The Historical Background», en J. N. WOLFE (ed.): *Government and Nationalism in Scotland*, op. cit., págs. 4-5; T. PHILLIPSON: «Nationalism and Ideology», op. cit., págs. 168-169, y 185; N. FURNISS: «Devolution and Identity...», op. cit., pág. 144.

(22) G. DONALDSON: «Scottish Devolution», op. cit., pág. 9; B. BURROWS/G. DENTON: *Devolution of Federalism?*, op. cit., pág. 6; J. DEARLOVE/P. SAUNDERS: *Introduction to British Politics*, op. cit., pág. 406.

esquemas de descentralización política elaborados por pequeños grupos de parlamentarios y por la *Speaker's Conference* en 1920. Tampoco con el primer Gobierno laborista de McDonald (1924), pese a su personal punto de vista favorable, se abordó seriamente la cuestión, entre otras cosas, por su precaria posición parlamentaria.

En 1926 se le otorgó rango ministerial de secretario de Estado al responsable de la *Scottish Office*, archivándose la «cuestión escocesa» dada la creciente debilidad del partido liberal, tradicionalmente el principal defensor de la autonomía. En lo sucesivo, esta estructura sería reorganizada para ampliar y racionalizar sus funciones [*Reorganisation of Offices (Scotland) Act* de 1939], con nuevas modificaciones en 1954 y 1975 para coordinar sus tareas con la *Scottish Development Agency*. Asimismo, el gran comité parlamentario fue complementado en 1957 y 1962 con otros dos *Scottish Standing Committees* (23). Por último, debe señalarse que Escocia está representada por 71 parlamentarios en Westminster (14 más que los estrictamente proporcionales), lo que hoy beneficia, como en Gales, a los laboristas.

3. Los nacionalismos galés y escocés

Pese a la relativa homogeneidad social existente hasta los inicios de la crisis de los setenta, el Estado británico es claramente plurinacional. Los estudios sociológicos más rigurosos confirman el elevado sentido de pertenencia/identidad territorial de la gran mayoría de las poblaciones «periféricas», ya que el 69 por 100 de los galeses y el 67 por 100 de los escoceses se definen exclusivamente como tales (24). No obstante, es cierto que el nacionalismo político tiene un alcance mucho más modesto en ambos territorios y sólo resultó influyente como grupo de presión a finales del siglo pasado y principios de éste y, sobre todo, en la década de los setenta.

Asimismo, los nacionalismos galés y escocés presentan bastantes diferencias y escasa sintonía política, resultado de las específicas tradiciones históricas señaladas y de prioridades no coincidentes. Es sabido que, para los na-

(23) G. DONALDSON: «Scottish Devolution», op. cit., págs. 10-12; D. BUTLER/A. SLOMAN: *British Political Facts*, op. cit., pág. 385; J. G. KELLAS/P. MADGWICK: «Territorial Ministries: The Scottish and Welsh Offices», en P. MADGWICK/R. ROSE: *The Territorial Dimension...*, op. cit., pág. 9, y R. M. PUNNETT: *British Government...*, op. cit., págs. 180 y 442-443.

(24) H. M. DRUCKER/G. BROWN: *The Politics of Nationalism and Devolution*, Longmans, Londres, 1980, pág. 4. Véase, asimismo, I. MACALLISTER: «United Kingdom Nationalist Parties: One Nationalism or Three?», en P. MADGWICK/R. ROSE (eds.): *The Territorial Dimension...*, op. cit., págs. 202 y sigs.

cionalistas galeses, la cuestión clave radica en la recuperación lingüística, mientras que para los nacionalistas escoceses la principal reivindicación es la de controlar sus propias riquezas y disponer del máximo poder político posible. Así, el nacionalismo culturalista galés, de menores ambiciones políticas, resulta divisionista por el fuerte rechazo que suscita su programa entre la mayoría de la población anglohablante. Por su parte, en Escocia, la reivindicación cultural —sin base lingüística específica apreciable— es un factor de cohesión e integración, ya que hay pleno consenso social sobre sus instituciones tradicionales. Las divergencias se producen aquí entre maximalistas y gradualistas sobre los ritmos de las reivindicaciones políticas (25).

El instrumento más usual para explicar el voto nacionalista en el Reino Unido es la noción de *cleavage* entre centro y periferia. Así, es constatable que Gales y Escocia tienen más altas tasas de desempleo, emigración y decadencia industrial que Inglaterra, factores que se agravarían bruscamente en los años setenta. Las respuestas de los nacionalistas fueron ambivalentes, al igual que las de los sucesivos Gobiernos británicos, siendo apreciable la diferente actitud de los partidos nacionalistas en Gales y Escocia: ha llegado a afirmarse que, en rigor, el primero sería tan sólo descentralizador (regionalista), mientras que el segundo sería genuinamente nacionalista (26). En otras palabras: los nacionalistas galeses, en su programa máximo, reivindican *Freedom* y *Self-government* para su país, mientras que los nacionalistas escoceses aspiran explícitamente a la *Independence*. Naturalmente, en ambos partidos se manifiestan tendencias diversas, predominando el eclecticismo y el pragmatismo (27).

○ Gales

Prescindiendo de los antecedentes decimonónicos, muy poco relevantes, la cristalización política del nacionalismo galés se producirá en 1925 con la fundación del *Plaid Cymru* (partido nacional galés, PLCY), cuyo programa tuvo un carácter autonomista de inspiración liberal y cristiana (Saunders Lewis). Este partido, reconociendo la imposibilidad de seguir la «vía irlandesa» (el *Eire* era independiente desde 1921), puso el énfasis en la recuperación

(25) I. MACLEAN: «The Politics of Nationalism and Devolution», en *Political Studies*, vol. XXV, núm. 3, sept. 1977, págs. 426-427.

(26) V. BOGDANOR: «The English Constitution and Devolution», en *Political Quarterly*, vol. 50, núm. 1, enero-marzo 1979, pág. 71, y T. NAIRN: *Los nuevos nacionalismos en Europa*, op. cit., págs. 178 y 192.

(27) H. M. DRUCKER/G. BROWN: *The Politics of Nationalism...*, op. cit., pág. 11, y P. NORTON: «Devolution. A threat to the UK? Or a reinforcement?», en *The Constitution in Flux*, Basil Blackwell, Oxford, 1982, pág. 175.

lingüístico-cultural y educativa del país y, complementariamente, en el desarrollo económico y la autonomía financiera, por lo demás siempre comprometido con una acción política pacífica y legal (28).

Pese a sus muy modestas dimensiones, el PLCY desarrolló con cierta notoriedad campañas para la equiparación lingüística y un Parlamento autónomo a finales de los años cuarenta y mediados de los cincuenta, respectivamente, llegando a recoger un cuarto de millón de firmas, esto es, un 14 por 100 del electorado (29). Sin embargo, su influencia apreciable sólo se produciría tras los primeros éxitos electorales, alcanzados en 1966.

El PLCY se define como partido nacionalista, pero sin más precisiones, superponiendo elementos ideológicos, conservadores y radicales a la vez, con un eje central: la defensa de la identidad lingüístico-cultural. Se trata de un partido moderado, gradualista y genéricamente reformista, que recibe el apoyo de diversas asociaciones secundarias, sobre todo de la *Welsh Language Society (Cymdeithas yr Iaith Gymraeg)*. Esto hace que el PLCY pueda ser definido como un grupo de presión monotemático, siendo percibido socialmente como el principal medio de defensa de las «señas de identidad» galesas. Naturalmente, en esto radica su fuerza y su debilidad: cohesionada en parte a la minoría galeshablante, pero es incapaz de extenderse y proyectarse sobre el resto de la población (30).

En efecto, uno de los principales problemas del PLCY es que está muy concentrado territorialmente, obteniendo sus mejores resultados electorales en el norte rural del país, menos anglicanizado. Este partido, aun extendiendo sus candidaturas desde los años sesenta, ha fracasado de modo prácticamente total a la hora de movilizar o atraer a los galeses de exclusiva habla inglesa (el 80 por 100), y ello pese a que la mayoría de la población se autoidentifica estrictamente como «galesa». En otras palabras: la definición galesa apenas

(28) G. THAYER: *The British Political Fringe. A Profile*, A. Blond, Londres, 1965, págs. 179-180; J. LERUEZ y otros: *Les partis politiques britanniques. Du bipartisme ou multipartisme?*, PUF, París, 1982, págs. 223-225. Sobre el nacionalismo galés, véanse T. FISHLOCK: *Wales and the Welsh*, Cassell, Londres, 1972; P. J. MADGWICK y otros: *The Politics of Rural Wales*, Hutchinson, Londres, 1973; A. BUTT-PHILIP: *The Welsh Question: Nationalism and Politics, 1945-1970*, Univ. of Wales Press, Cardiff, 1975; P. M. RAWKINS: «An approach to the political sociology of the Welsh nationalist movement», en *Political Studies*, volumen XXVIII, número 3, 1979, págs. 440 y sigs.; K. MORGAN: *Rebirth of a Nation: Wales 1880-1980*, Oxford Univ. Press, Londres, 1981, y D. HYWEL DAVIES: *The Welsh Nationalist Party, 1925-1945. A Call of Nationhood*, Univ. of Wales Press, Cardiff, 1983.

(29) D. BALSOM: «Plaid Cymru: the Welsh National Party», en H. M. DRUCKER (ed.): *Multi-Party Britain*, MacMillan, Londres, 1979, pág. 133.

(30) D. BALSOM: «Plaid Cymru...», op. cit., págs. 132, 134, 141 y 152.

tiene incidencia política y los nacionalistas no han conseguido transformar el genérico sentimiento galés en opción de partido (31).

Sólo en los años setenta, al reducirse un tanto la aplastante hegemonía laborista, el PLCY pudo abrirse camino, alcanzando su máximo grado de influencia; con todo, limitado a un 10 por 100. Finalmente supo construir una élite dirigente con una cierta incidencia, lo que exigió la actualización del mensaje ideológico y un programa coherente viable. No es casual que, por ejemplo, su tradicional propaganda en favor de la lengua galesa se acotara al norte del país, mientras que en el sur pusiera el énfasis en el «buen gobierno». Beneficiándose de la débil posición del Partido Laborista en el Gobierno central entre 1974 y 1979, el PLCY pudo maximizar su pequeña representación (3 diputados), consiguiendo que la «cuestión galesa» fuese prioritaria en la agenda de Westminster. Es más, sus diputados actuaron con mayor habilidad que los parlamentarios nacionalistas escoceses, mucho más numerosos.

En cambio, en el referéndum sobre la Comunidad Europea en 1975, el PLCY perdió la oportunidad de destacar cuestiones como la redefinición de la soberanía, el centralismo o la burocratización. Por una parte, su oposición se diluyó ante el activismo mucho más eficaz de los laboristas, contrarios a la integración, y por otra, no aclaró su proyecto sobre el futuro de Gales. En definitiva, este partido no supo sacar beneficio alguno de esta cuestión clave, y los resultados mostraron la muy escasa incidencia de su ambiguo punto de vista político. El referéndum de 1975 supuso, pues, una importante derrota para los sectores independentistas del nacionalismo galés, reforzándose la posición de los «devolucionistas» (32).

Aunque el PLCY prefiere presentarse más como «movimiento» que como «partido», cuenta con una apreciable estructura organizativa bastante centra-

(31) P. RAWKINS: «Living in the House of Power. Welsh Nationalism and the Dilemma of Antisystem Politics», en E. A. TIRYAKIN/R. ROGOŃSKI: *New Nationalisms*, op. cit., págs. 295 y 302-303.

(32) D. BALSOM/P. J. MADGWICK: «Wales, European integration and devolution», op. cit., proporcionan los siguientes resultados comparativos del referéndum de 1975 (pág. 83):

	St	%	No	%
Gales	869.135	64,8	472.071	35,2
Inglaterra	14.918.009	68,7	812.052	31,3
Escocia	1.332.186	58,4	948.039	41,6
Irlanda del Norte	259.251	52,1	237.911	47,9
Reino Unido	17.378,581	67,2	2.470.073	32,8

lizada. En su interior se manifiestan diversas tendencias, aunque con menos intensidad que entre los nacionalistas escoceses. Se perfilan hasta tres grupos: «idealistas» (10 por 100), pragmáticos (80 por 100) y «radicales» (10 por 100), siendo el «centro» capaz de aglutinarlos a todos (33). En suma, el nacionalismo galés actual es una de las expresiones del descontento de una parte de la población ante las dificultades económicas y la relativa marginación cultural existentes, sobre todo en determinadas áreas dependientes del país muy afectadas por la reestructuración industrial del Reino Unido (34).

○ Escocia

El nacionalismo escocés es un fenómeno relativamente reciente, pues, aunque surge a finales del siglo XIX, sólo se desarrollará en los años veinte y treinta. La revolución industrial británica y el mantenimiento por parte del Reino Unido de las peculiaridades escocesas facilitaron la integración voluntaria en el Estado unitario. En otras palabras: no se produjeron los prerequisites básicos potencialmente activables por una élite intelectual nacionalista que tampoco existió. Los grupos dirigentes escoceses colaboraron estrechamente con el Estado británico, y sólo la crisis irlandesa favorecería, de rebote, la creación de la *Scottish Home Rule Association* (1886-1891) (35).

El panorama del nacionalismo escocés permanecería muy fragmentado hasta el período de entreguerras, al resurgir problemas pendientes desde 1707, naturalmente bajo condiciones muy diferentes. La convergencia de diferentes grupos nacionalistas originaría finalmente la aparición del partido unificado, *Scottish National Party* (SNP), en 1934. Fusión «por arriba», que fue incapaz de superar la gran heterogeneidad interna existente, hasta el punto de que se manifestaron en su seno grupos que simpatizaron con Mosley y otros con los comunistas (36).

El SNP quiso protagonizar la reivindicación política nacionalista, aspirando a movilizar el descontento difuso de ciertos sectores sociales escoceses,

(33) G. THAYER: *The British Political Fringe*, op. cit., págs. 183, y N. FURNISS: «Devolution and Identity...», op. cit., pág. 149.

(34) G. WILLIAMS: «The Political Economy of Contemporary Nationalism in Wales», en E. A. TIRYAKIN/R. ROGOWSKI, *New Nationalism...*, op. cit., págs. 319, 325, 330 y 334-335.

(35) T. NAIRN: *Los nuevos nacionalismos en Europa*, op. cit., págs. 83, 96, 103-106, 110 y 125.

(36) El SNP, fundado por el líder histórico John MacCormick, fue el resultado de la unión del *National Party of Scotland* (1928) y del *Scottish Party* (1932). Véanse J. LERUEZ: *Les partis politiques britanniques*, op. cit., pág. 215, y G. THAYER: *The British Political Fringe*, op. cit., pág. 189.

no siendo casual que surgiera en un período de fuerte crisis económica. Sin embargo, en estas circunstancias apenas tuvo incidencia, aumentando sus divisiones entre pragmáticos (Douglas Young) y tradicionalistas (el propio Mac Cormick), oscilando entre reivindicaciones federalistas e independentistas. Tras 1945, el SNP prácticamente se limita a sobrevivir, pese a su notoria campaña en favor de la *devolution* durante 1947-1949. Es decir, aunque el nuevo líder, MacIntyre, obtuvo el primer escaño parlamentario para el SNP en 1945 y las campañas de la convención autonómica llegaron a recoger casi dos millones de firmas (si bien la cifra se abultó bastante), el nacionalismo escocés se replegó hasta los años setenta, dada la hegemonía prácticamente total del bipartidismo (37).

El fin de la expansión acelerada de posguerra, el aumento del paro y las críticas que suscitaron tanto los sucesivos Gobiernos conservadores como laboristas provocaron los primeros cambios en el tradicional comportamiento electoral de los escoceses, beneficiándose el SNP de estas nuevas circunstancias. Esto le permitió reforzar su estructura y aumentar su afiliación, a la vez que perfilar el programa político, una combinación de reivindicaciones autonomistas maximalistas y reformas genéricas (38).

El SNP aspira, en su programa máximo, a la autodeterminación de Escocia con la siguiente fórmula: «dentro de la *Commonwealth* y con la Reina británica como jefe de Estado» (39). No es casual que este partido mitifique el ejemplo de los Estados europeos pequeños (su ideal sería una unión como la del «Benelux») para subrayar la viabilidad de su propuesta. Históricamente, se rechaza la unión de Paramentos de 1707, pero no la de Coronas de 1603.

(37) G. DONALDSON y otros: «Scottish Devolution», op. cit., pág. 14; W. A. ROGER MULLIN: «The Scottish National Party», en H. M. DRUCKER (ed.): *Multy-Party Britain*, op. cit., págs. 109 y 113; J. G. KELLAS: «Nationalism», en *The Scottish Political System*, Cambridge Univ. Press, Londres, 1989, pág. 131.

(38) Sobre la organización del SNP, véanse J. LERUEZ: *Les partis politiques britanniques*, op. cit., págs. 217-218, y J. G. KELLAS: «Nationalism», op. cit., pág. 142. Este proporciona la siguiente tabla de afiliación:

1962	2.000	1967	80.000
1963	4.000	1968	120.000
1964	8.000	1971	70.000
1965	16.000 (jun.)	1974	85.000
1965	20.000 (nov.)	1983	20.000
1966	42.000		

(39) J. LERUEZ y otros: *Les partis politiques britanniques*, op. cit., pág. 220; G. THAYER: *The British Political Fringe*, op. cit., pág. 192; V. BOGDANOR: «Regionalism: The Constitutional Aspects», en *Political Quarterly*, vol. 48, núm. 2, abril-junio 1977, pág. 167.

En cualquier caso, el SNP rechaza la vía insurreccional para conseguir sus objetivos, respetando la legalidad y optando por el gradualismo. Se trataría de obtener la confianza política mayoritaria del pueblo escocés para negociar la independencia constitucional y sus modalidades con los poderes británicos (40).

El SNP es, pues, un partido de «tema único», centrado en la preservación de la «identidad» escocesa frente a Inglaterra y, sobre todo, en el control de los recursos económicos propios. El mensaje es simple y eficaz a la vez, obteniendo consensos electorales crecientes desde 1966 hasta 1974, su principal etapa como fuerza política (41).

En definitiva, al SNP le costó medio siglo ponerse al día y tener incidencia social. La traducción política del sentimiento nacionalista y de la marginación económica sólo se produjo en este período. Naturalmente, la cuestión del control de las riquezas naturales, y sobre todo del petróleo del Mar del Norte, sería el detonante, aunque no la única explicación del nacionalismo (42). En todo caso, es necesario distinguir entre el sentimiento cultural de pertenencia a Escocia y su posible traducción político/partidista, ya que se produce, al respecto, un notable *gap*. Así, mientras un 90 por 100 de los ciudadanos de

(40) P. MADGWICK/R. ROSE: *The Territorial Dimension...*, op. cit., pág. 205; SCOTISH NATIONAL PARTY: *Return to Nationhood*, SNP Publications, West Calder, 1978, págs. 12 y 14-15.

(41) J. G. KELLAS: «Nationalism», op. cit., da los siguientes resultados (pág. 135):

	Número de votos	%	Escaños
1955	12.112	0,5	—
1959	21.738	0,8	—
1964	64.044	2,4	—
1966	128.474	5,8	—
1970	306.802	11,4	1
1974 (feb.)	633.180	21,9	7
1974 (oct.)	839.628	30,4	11
1979	504.259	17,3	2
1983	331.975	11,8	2

(42) T. NAIRN: *Los nuevos nacionalismos en Europa*, op. cit., págs. 156 y 171-175. Sobre el nacionalismo escocés, véase I. BUDGES/D. W. URWIN: *Scottish Political Behavior. A Case Study in British Homogeneity*, Longmanns, Londres, 1966; H. HANHAM: *Scottish Nationalism*, Faber, Londres, 1969; N. MACCORMICK (ed.): *The Scottish Debate*, Oxford Univ. Press, Londres, 1970; J. GRAND/D. MACCRONE: «Le parti national écossais: évolutions vers le nationalisme», en *Problèmes politiques et sociales*, núm. 24, junio 1977; C. HARVIE: *Scotland and Nationalism*, Allen and Urwin, Londres, 1977; J. A. BRAND: *The National Movement in Scotland*, Routledge and Kegan, Londres, 1978; CH. HARVIE: «Scott and the image of Scotland», en R. SAMUEL (ed.): *Patriotism*, op. cit., vol. 2, págs. 173 y sigs.

ese territorio se define, en primer lugar, como «escocés» y, a continuación, «británico» (un 67 por 100 sólo escocés), el SNP obtiene, por el contrario, resultados mucho más modestos (su cota máxima, en octubre de 1974, alcanzó el 30 por 100). En otras palabras: no se da una coincidencia entre la identificación local y el apoyo explícito al SNP; de ahí que éste no pueda presentarse como el representante fundamental de la nación, por lo que resulta uno de sus principales problemas políticos (43).

El comportamiento electoral escocés ha sido interpretado bien desde el punto de vista «británico» o desde el estrictamente «escocés». En el primer caso se subrayan los factores socioeconómicos, mientras que en el segundo, sin negarlos, se enfatiza la «cuestión nacional». Aunque las explicaciones de los especialistas han barajado diversos modelos (difusionista, desprivatización relativa, sobrecarga, *Rational Choice*), pueden reducirse a dos grandes líneas, no necesariamente excluyentes: la tesis del «colonialismo» interior y la tesis «cultural» (44).

Ante las transformaciones estructurales de los años sesenta y setenta, el tradicional «voto útil» bipartidista se quebró, adquiriendo relevancia política las tradicionales peculiaridades escocesas. El SNP fue capaz de recoger, a la vez, un voto «de protesta» y otro de «cultura nacionalista», expresiones de la creciente insatisfacción popular ante la marginación de Escocia dentro del Reino Unido (45). Aunque el factor económico es importante, resulta un tanto mecánico para explicar, por sí solo, el fenómeno nacionalista. Por ejemplo, es cierto que en Escocia hay más desempleo que en Inglaterra, pero la cuestión clave radica en que este hecho fue visto por muchos escoceses como el resultado de *políticas deliberadas* en favor de los ingleses (46).

En cualquier caso, el modelo del «colonialismo» interior, basado en una estructura dual centro/periferia, resulta muy esquemático aplicado en el Reino Unido. Por una parte, los indicadores económicos utilizados son bas-

(43) G. THAYER: *The British Political Fringe*, op. cit., pág. 195; J. K. KELLAS: «Nationalism», op. cit., págs. 124 y 130; N. T. PHILLIPSON: «Nationalism and Ideology», op. cit., pág. 167.

(44) R. LEVY: «The Search for a Rational Strategy: the Scottish National Party and Devolution, 1974-79», en *Political Studies*, vol. XXXIV, 1986, págs. 236-237. Véase, asimismo, J. A. BRAND: «Nationalism and the Noncolonial Periphery. A Discussion of Scotland and Catalonia», en E. A. TIRYAKIN/R. ROGOWSKI: *New Nationalism...*, op. cit., págs. 278 y 288.

(45) I. MACLEAN: «Devolution», op. cit., pág. 222; T. DALYELL: *Devolution: The End of Britain?*, Jonathan Cape, Londres, 1977, págs. 43-45; B. CRIDDLE: «Scotland, the EEC and devolution», en M. KOLINSKY (ed.): *Divided Loyalties*, op. cit., pág. 50.

(46) J. KELLAS: «General Election 1987», en *Social Studies Review*, septiembre 1987, pág. 34.

tante vagos e imprecisos, y por otra, los informes oficiales más rigurosos no confirman la supuesta discriminación fiscal del Estado hacia Escocia, aunque el *cleavage* industrial sea constatable (47).

Por tanto, hay que combinar la interpretación económica con la cultural para entender cabalmente las dimensiones del nacionalismo escocés. En comparación con Gales, no deja de resultar llamativa la irrelevancia de la cuestión lingüística (apenas un 2 por 100 de los escoceses habla *gaelic*), aunque, por el contrario, las *instituciones* propias tienen una relevante función. Así, pues, el nacionalismo escocés no se basa, al respecto, en la lengua, pero sí en la religión y en el derecho. La Iglesia escocesa goza de plena soberanía institucional y ha sido un poderoso factor diferenciador frente al anglicanismo (48). Por su parte, las peculiaridades jurídicas escocesas no han hecho más que reforzar este sentimiento diferencial interno, todo ello por no mencionar la administración educativa autónoma o hasta la existencia de una asociación futbolística específica (desde 1873), muy popular entre la clase trabajadora (49).

En definitiva, siendo cierta una relativa subordinación tradicional de Escocia en el Reino Unido, hay que señalar que los problemas políticos se han manifestado recientemente, cuando los anteriores efectos compensadores (el Imperio) desaparecieron. En estas circunstancias, el SNP consiguió su propósito de plantear la cuestión nacional como *issue* central de la vida política británica, al ampliar significativamente su apoyo social y sintonizar con muchos ciudadanos descontentos (50).

Naturalmente, el descubrimiento de petróleo en el Mar del Norte en 1971 precipitó los acontecimientos, convirtiéndose en un factor político crucial (51).

(47) Se trata de los siguientes dictámenes: CATTO COMMITTEE REPORT: *Report on Scottish Financial and Trade Statistics* (Cmnd. 8609), HMSO, Londres, 1952, y BALFOUR COMMISSION REPORT: *Royal Commission of Scottish Affairs Report* (Cmnd. 9212), HMSO, Londres, 1954. Véanse G. THAYER: *The British Political Fringe*, op. cit., página 193, y J. A. BRAND: «Nationalism and the Noncolonial Periphery», op. cit., páginas 279-280.

(48) J. A. BRAND: op. cit., pág. 285; N. NEVITTE: «The Religious Factor...», op. cit., págs. 344-346.

(49) Sobre el Derecho escocés, véanse D. M. WALKER: *The Scottish Legal System. An Introduction to the Study of Scots Law*, W. Green, Edimburgo, 1976; C. H. W. GANE/C. N. STODDART: *Criminal Procedure in Scotland: Cases and Materials*, W. Green, Edimburgo, 1983; K. D. EWING/W. FINNIE: *Civil Liberties in Scotland: Cases and Materials*, W. Green, Edimburgo, 1988.

(50) W. A. ROGER-MULLIN: «The Scottish National Party», op. cit., págs. 123-126; J. A. BRAND: «Nationalism and the Noncolonial Periphery», op. cit., págs. 288-289.

(51) Véase I. FULTON: «Scottish Oil», en *The Political Quarterly*, vol. 45, núm. 3, julio-septiembre 1974, págs. 310 y sigs.; G. W. LEE: «North Sea Oil and Scottish Na-

Las cuestiones del control y de los beneficios de esta importante fuente de riqueza fueron poderosos elementos movilizadores para el SNP: por un lado, podían proporcionar una base material para la autosuficiencia económica, y por otro, plantearon un problema de prioridades y competencias. No es casual que el argumento del petróleo sea una de las armas más formidables en manos del SNP, contribuyendo a explicar su ascenso electoral. Aunque la mayoría de los escoceses está dispuesta a repartir las ganancias del petróleo del Mar del Norte, el porcentaje de los que no lo están es considerable, de ahí la trascendencia de la cuestión (52).

El SNP planteó menos hábilmente la campaña del referéndum sobre la Comunidad Europea en 1975, intentando capitalizar los temores difusos de muchos ciudadanos ante la integración. Este partido apostó por un «doble no» político: ni Londres ni Bruselas, pero su punto de vista «táctico» resultó, a la postre, bastante confuso. Su rechazo se produjo porque los «términos» de la adhesión no eran —a su juicio— satisfactorios, pero no por principio. Naturalmente, el SNP auspició una vaga idea de una Escocia independiente en una «Europa de los Pueblos», pero este referéndum se interfirió en su política autonómica del momento y no supo distinguir claramente ambas cuestiones (53). Por lo demás, pese a las impresiones previas, no sólo no se produjo el rechazo escocés de la Comunidad Europea, sino que los resultados fueron bastante parecidos a los del resto del Reino Unido.

II. LAS CAUSAS DE LA «DEVOLUTION»

En realidad, en el Reino Unido se viene debatiendo sobre la cuestión autonómica desde Gladstone, especialmente tras la aprobación del *Home Rule Bill* para Irlanda (1886). Aunque las diversas propuestas de descentralización política para Gales y Escocia intentaron dar respuesta a las demandas nacionalistas, la reorganización territorial del Estado no fue un problema político acuciante hasta los años setenta. Por lo demás, las presiones de los na-

tionalism», en *The Political Quarterly*, vol. 47, núm. 3, julio-septiembre 1976, págs. 307 y sigs.; W. MILLER y otros: *Oil and the Scottish Voter*, Social Science Research Council, Londres, 1980.

(52) T. NAIRN: *Los nuevos nacionalismos en Europa*, op. cit., pág. 118; W. A. ROGER-MULLIN: «The Scottish National Party», op. cit., pág. 120. Este autor da los siguientes porcentajes: reparto beneficios Escocia/Reino Unido, 49 por 100; exclusiva disponibilidad escocesa, 39 por 100; NS/NC el resto (ibidem, pág. 138).

(53) B. CRIDDLE: «Scotland, the EEC and devolution», op. cit., págs. 53-54 y 58-59; W. A. ROGER-MULLIN: «The Scottish National Party», op. cit., págs. 127-128.

cionalistas galeses y escoceses tuvieron ambas una intensidad muy diferente entre sí, de ahí también el mayor margen de maniobra para las autoridades. No es casual que la *Office of Scottish Secretary* se creara en 1885 y la respectiva para Gales en fecha tan tardía como 1964, por no considerar sus diferentes niveles competenciales (54).

Tradicionalmente, los requisitos teóricos para el *Home Rule* se establecieron así: 1) crear Parlamentos local/nacionales; 2) reconocer el derecho exclusivo de éstos a legislar en el ámbito de esferas previamente definidas, y 3) introducir la responsabilidad del ejecutivo autónomo ante los ciudadanos del territorio en cuestión. El iuspublicista A. V. Dicey (1835-1922), a propósito del *Home Rule* irlandés, indicó algunas cuestiones de interés actual. Así, elaboró un sencillo *test* para dilucidar si tal ley preservaría la soberanía del Parlamento británico, si proporcionaría una justicia segura y si cumpliría su finalidad. Estas tres cuestiones se aplicaron después a Irlanda del Norte, teniendo encaje en el sistema constitucional británico, al menos hasta la suspensión de la autonomía en este territorio en 1972 (55).

Por cierto, el único ejemplo práctico de autonomía política dentro del Estado unitario británico había sido el de Irlanda del Norte desde 1922 hasta la fecha señalada. Naturalmente, la experiencia acumulada en esta zona fue tenida en cuenta a la hora de elaborar los proyectos autonómicos para Gales y Escocia, aunque deliberadamente no se quiso ir tan lejos. En efecto, las competencias exclusivas de este territorio generaron una legislación propia bastante diferente de la británica en materias fundamentales (educación, sanidad, vivienda, planificación, sindicatos, elecciones, divorcio, aborto y otras). Además, en el decisivo capítulo económico y fiscal, la situación de Irlanda del Norte fue mucho más autónoma que la prevista para Gales y Escocia. Por ejemplo, la Administración del territorio podía establecer incluso algunos *impuestos propios* (un 10 por 100) de cierta importancia (56).

Por supuesto, al debatirse los proyectos autonómicos para Gales y Escocia, los nacionalistas de ambos territorios reivindicaron fórmulas tributarias similares, pero, pese a la satisfactoria experiencia de Irlanda del Norte —no disfuncional para el Estado británico—, no se quiso extender el modelo. Por lo demás, no deja de resultar singular que los detractores de la *devolution* en

(54) H. M. DRUCKER/G. BROWN: *The Politics of Nationalism and Devolution*, op. cit., pág. 16.

(55) D. G. BOYCE: «Dicey, Kilbrandon and Devolution», en *Political Quarterly*, vol. 46, 1975, págs. 286-287.

(56) W. D. BIRRELL: «The Mechanics of Devolution: Northern Ireland Experience and the Scotland and Wales Bills», en *Political Quarterly*, vol. 49, núm. 3, julio-sept. 1978, págs. 309-310 y 313.

ningún caso citaran la situación autónoma de Irlanda del Norte entre 1922 y 1972, que no produjo ninguno de los serios desarreglos estructurales para el sistema que pronosticaron. Los problemas fueron otros (por ejemplo, la hegemonía protestante excluyente y el terrorismo), pero no la descentralización política en sí misma (57).

Desde 1921 hasta finales de los años sesenta, la *devolution* no fue una *issue* central en la vida política británica, y sólo cuando se produjo el ascenso electoral de los partidos nacionalistas cambió la situación. En este sentido, es evidente que la modificación, por primera vez desde 1945, de la larga estabilidad bipartidista aceleró los debates al respecto (58). Ya se ha señalado que, en el incremento de los nacionalistas, tras décadas vegetando, se produjo una conjunción de diversos elementos: las dificultades económicas del Estado británico, la crisis del *Welfare* (la ruptura del «consenso keynesiano»), el aumento del centralismo y la insensibilidad territorial de los sucesivos Gobiernos.

Por una parte, no es casual que, en el desarrollo de los partidos nacionalistas, resultaran decisivos los nuevos factores socioeconómicos, y por otra, crecieran las demandas participativas de los ciudadanos, siendo insuficientes los tradicionales mecanismos de integración (59). Ambos elementos, junto con el factor cultural, son indisociables, ya que la periferización económica relativa, por ejemplo, no era un fenómeno inédito en ambos territorios. Sin embargo, antes sólo la capitalizaba electoralmente el partido laborista: la sorpresa fue la irrupción de los nacionalistas en este terreno, que establecieron el nexo entre las reivindicaciones económicas y las de autonomía política. El derecho a poseer los recursos propios resumió ese doble objetivo, planteando con más fuerza y urgencia que nunca el siempre aplazado problema de la descentralización territorial del Estado en el Reino Unido (60).

Por todas estas circunstancias se ha señalado que los años setenta han sido la gran década de las reformas para modernizar las instituciones en este Es-

(57) V. BOGDANOR: *Devolution*, op. cit., págs. 42 y sigs.

(58) I. MACLEAN: «Devolution», op. cit., pág. 222.

(59) Sobre las transformaciones socioeconómicas y territoriales, véase J. C. BANKS: *Federal Britain*, op. cit., págs. 46 y 60, y sobre todo el capítulo 4, págs. 95 y sigs. Para la crisis del Estado y las presiones cívicas, véase H. M. DRUCKER/G. BROWN: *The Politics of Nationalism...*, op. cit., pág. 13; P. NORTON: «Devolution», op. cit., pág. 227; N. FURNISS: «Devolution and Identity...», op. cit., págs. 145 y 151; R. M. PUNNETT: *British Government...*, op. cit., pág. 443, y M. KEATING: «Regionalism...», op. cit., páginas 160-162.

(60) H. M. DRUCKER/G. BROWN: *The Politics of Nationalism...*, op. cit., páginas 30 y 33.

tado: el *Civil Service*, el propio Parlamento, el gobierno local, la integración europea y la *devolution*. En particular, estas dos últimas cuestiones no son separables, ya que ambas modifican la soberanía y la distribución territorial del poder, aunque, en lo inmediato, la segunda fracasara (61).

En definitiva, se trató de reajustar el tradicional Estado unitario, sin alterar su estructura de fondo, coincidiendo en esta apreciación básica tanto los conservadores como los laboristas, quedando excluidos los liberales, teóricos defensores del federalismo. Los proyectos de reforma territorial separaron la autonomía política del régimen local, dadas las diferentes implicaciones de ambos problemas, optándose mayoritariamente por limitar la *devolution* a las áreas «históricas». Esto es, introducir el regionalismo por excepción para Gales y Escocia (al margen de la peculiar situación norirlandesa), manteniendo inalterada la administración de Inglaterra (62).

A la hora de dar una respuesta política a la presión autonomista, eran posibles diferentes alternativas: 1) mantener el *statu quo*, opción prácticamente inviable dadas las circunstancias; 2) aumentar la descentralización administrativa, delegando más funciones en las *Offices* territoriales, asimismo insatisfactoria, ya que esta vía no permite variaciones en las políticas generales decididas; 3) reconocer autonomía política territorial, bien de modo limitado (la *cautious devolution* ensayada en los años setenta) o amplio (la *advanced devolution* que preconizaron los disidentes de la Comisión Kilbrandon); 4) introducir el federalismo, lo que plantea, sobre todo, el doble problema de Inglaterra, esto es, cómo evitar su hegemonía en una eventual federación británica y cómo dividirla para evitarlo, y 5) admitir la independencia de Gales y Escocia dentro de la *Commonwealth*, la fórmula rupturista más radical (63).

La *devolution* fue entonces la respuesta política del Gobierno británico como una vía intermedia entre centralistas y federalistas que, no satisfaciendo del todo a ningún grupo, podía tener encaje en el Estado unitario y relativa aceptación política y social. En otras palabras: la *devolution* fue un ensayo híbrido entre el tradicional sistema de gobierno local en el Reino Unido y otras experiencias comparadas más avanzadas de descentralización política,

(61) V. BOGDANOR: «Regionalism», op. cit., pág. 165; D. BALSOM/P. J. MADGWICK: «Wales, European integration and devolution», op. cit., pág. 70. Véase, asimismo, F. STACEY: *British Government 1965 to 1975. Years of Reform*, Oxford Univ. Press, Londres, 1978.

(62) M. KEATING: «Regionalism...», op. cit., pág. 166.

(63) C. J. BANKS: *Federal Britain?*, op. cit., págs. 205-209 y 261 y sigs.; L. GUNN: «Devolution: Scottish view», en *Political Quarterly*, vol. 48, núm. 2, abril-junio 1977, págs. 132-133; B. BURROWS: *Devolution of Federalism?*, op. cit., págs. 9-15.

presentada a modo de compromiso. Naturalmente, esta opción fue criticada tanto por los nacionalistas galeses y escoceses, que la reputaron «insuficiente» (aunque «tácticamente» no se opusieron), como por la gran mayoría de los conservadores, que la estimaron muy peligrosa para la futura integridad del Reino Unido, añadiendo que, en lo inmediato, esta fórmula estimularía la irresponsabilidad, la conflictividad y la inestabilidad (64).

Sin embargo, el principio fundamental de la *devolution* no puede preservar mejor el régimen unitario, pues no se trata de aplicar el criterio federal clásico (el mítico «reparto de soberanías»), sino de delegar ciertas funciones limitadas bajo supervisión central (65). En otras palabras: la *devolution* ni afectaba a la integridad del Reino Unido ni mermaba para nada la indiscutible supremacía del Parlamento central, ya que, en el peor de los casos, éste siempre podría *revocar* la autonomía concedida (66).

Los intensos debates que provocó la *devolution* durante los años setenta tuvieron una importante virtud: permitieron por primera vez discutir públicamente el tipo de compromisos políticos sobre los que se basa el Reino Unido, replanteando la estructura institucional tradicional del Estado. En esta polémica se manifestaron todas las posiciones, desde los que consideraron que esta política «hacia el juego» a los nacionalistas, relanzando sus expectativas, hasta los que la calificaron de simple maniobra diversiva para preservar el sistema establecido. En cualquier caso, la *devolution* implícitamente afectaba

(64) G. PARRY: «Devolution and Regionalism», op. cit., pág. 184; H. LAZER: «The Referendum and the British Constitution», en D. T. STUDLER/J. L. WALTMAN (eds.): *Dilemmas of Change in British Politics*, MacMillan, Londres, 1984, pág. 174; O. DUDLEY EDWARDS (ed.): *A Claim of Right for Scotland*, Polygon, Edimburgo, 1989, pág. 158.

(65) Para ilustrar esta cuestión es interesante reproducir la opinión de políticos y especialistas del momento sobre la *devolution*. Así, para el conservador ENOCH POWELL: «Devolution is not the same as transfer of power; it is the opposite; power devolved is power retained, and that retention is the very reason which makes devolution acceptable and possible.» Para el primer ministro laborista JAMES CALLAGHAN: «Devolution as expressed in this Bill is the delegation of a part of Parliament's powers and not a surrender of them», mientras que el laborista MICHEL FOOT, en Gales, matizaba así, en sentido algo más autonomista: «Devolution means a real measure of Home Rule for Wales and for Scotland combined with the determination to keep the United Kingdom united.» Todas estas citas, en J. OSMOND: *Creative Conflict*, op. cit., pág. 1. Por su parte, un notable especialista como BOGDANOR señala: «The process of devolution (...), it consist of three elements: the transfer to a *subordinate elected body on a geographical basis, of functions at the present exercised by Parliament*» (subrayado por el autor) (*Devolution*, op. cit., pág. 2).

(66) V. BOGDANOR: op. cit., pág. 3; T. NAIRN: *Los nuevos nacionalismos en Europa*, op. cit., pág. 276; P. NORTON: «Devolution», op. cit., pág. 174; M. KEATING: «Regionalism...», op. cit., pág. 161.

a la concentración del poder existente en el Reino Unido, de ahí la importancia de la propuesta (67).

Por su parte, los sondeos confirmaron la plena aceptación cívica *inicial* de la *devolution*, al menos formulada como principio general, con variantes entre los electores conservadores (los más reacios) y los nacionalistas (los más favorables). Sin embargo, a medida que el proceso se fue desarrollando, crecieron los recelos populares en *todos* los electores, inclinándose finalmente la mayoría por *no* alterar el sistema institucional conocido, pese a sus defectos. La imagen de una supuesta casi unanimidad social favorable a la *devolution* quedó rota dramáticamente tras el doble referéndum territorial de 1979, cuyos resultados mostraron que la opinión pública estaba mucho más dividida de lo que parecía (68).

III. LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA «DEVOLUCIÓN»

La cuestión autonómica dividió profundamente a los partidos británicos, pero no sólo a partir del eje derecha/izquierda, sino también en el interior de cada uno. Programáticamente, los alineamientos *a priori* parecían claros: excepto los conservadores, los demás, en mayor o menor medida, y por causas diversas, podían asumir la propuesta devolucionista. Sin embargo, el proceso resultó mucho más complicado: de entrada, una minoría conservadora no se opuso a la autonomía; a continuación, los nacionalistas se sumaron al proceso, pero con muchas reservas y problemas internos, y, finalmente, la *devolution* produjo una grave fractura dentro del Partido laborista. Sólo los liberales mantuvieron siempre una misma y estable posición coherente al respecto. Todo ello, por no recordar el papel, en general reacio a la autonomía,

(67) D. G. BOYCE: «Dicey, Kilbrandon and Devolution», op. cit., págs. 284-285; V. BOGDANOR: «Regionalism», op. cit., pág. 166. Véanse sobre estas cuestiones los análisis generales de J. DEARLOVE/P. SAUNDERS: *Introduction to British Politics*, Polity Press, Oxford, 1984, págs. 407; S. G. RICHARDS: *Introduction to British Government*, MacMillan, Londres, 1984, pág. 212; D. KAVANAGH: *British Politics, Continuities and the Change*, Oxford Univ. Press, Londres, 1985, pág. 283; R. M. PUNNETT: *British Government and Politics*, Gower, Hampshire, 1987, págs. 442-449; B. COXALL/L. ROBINS: *Contemporary British Politics*, MacMillan, Londres, 1989, págs. 474-479; C. F. PADFIELD/T. BYRNE: *British Constitution*, Made Simple Books, Oxford, 1989, págs. 372-374.

(68) J. G. KELLAS: «Devolution», en *The Scottish Political System*, op. cit., páginas 148-151 (tablas 20, a, b, c y d, págs. 148-150); N. FURNISS: «Devolution and Identity...», op. cit., tabla 6.1, pág. 138.

de la gran mayoría de las corporaciones (Iglesias, patronales, colegios profesionales, sindicatos y otras) (69).

En cualquier caso, la *devolution* tuvo importantes efectos generales en el sistema de partidos británico, alterando lealtades tradicionales y haciendo más inestable el antes más previsible panorama electoral. Las dificultades para sintonizar con las reivindicaciones autonomistas de muchos ciudadanos generaron agudos conflictos internos en casi todos los principales partidos, si cabe más intensos que los debates que se produjeron en sus relaciones externas de unos con otros. En definitiva, el clásico e idealizado modelo del *two-party system* (que, en rigor, sólo había funcionado como tal desde 1945) se resquebrajó en tal coyuntura al surgir esta *issue* no prevista y nunca antes incluida como prioritaria en la «agenda» política (70).

1. *Los partidos nacionalistas galés y escocés*

La menor fuerza del PLCY con relación al SNP explica algunas carencias del proceso autonómico galés. Por sí solo, el PLCY jamás hubiera podido conseguir que la cuestión resultara políticamente prioritaria, yendo a remolque de los laboristas favorables a la autonomía. Además, esta dependencia produjo un efecto que, a la postre, resultó contraproducente: el proyecto legislativo devolucionista para Gales fue notoriamente menos autonomista que el escocés. Estas circunstancias provocaron bastantes divisiones internas en el PLCY entre los «maximalistas» y los «pragmáticos» y aun entre éstos. Por una parte, aunque oficialmente se acabó aceptando el restrictivo proyecto autonómico del Gobierno laborista, está claro que resultó muy poco movilizador para sus propias bases. Por otra, la diferencia de trato frente a Escocia

(69) W. L. MILLER: *The End of British Politics? Scots and English Political Behavior in the Seventies*, Clarendon Press, Oxford, 1981, págs. 4, 37, 56 y 67.

(70) Sobre los partidos y grupos británicos, véanse R. ROSE: *The United Kingdom as a Multi-Party State*, Univ. of Strathclyde, Glasgow, 1970; S. E. FINER: *The Changing British Party System. 1945-1979*, American Enterprise Institute, Washington, 1980; S. H. BEER: *Modern British Politics. Parties and Pressure Groups in the Collectivist Age*, Faber and Faber, Londres, 1982; F. O'GORMANN: *The Emergence of Two Party System*, Arnold, Londres, 1982; A. R. BALL: *British Political Parties. The Emergence of a Modern Party System*, MacMillan, Londres, 1987; W. GRANT: *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, Philip Allan, Nueva York, 1989; S. INGLE: *The British Party System*, Basil Blackwell, Oxford, 1989; L. TIVEY/A. WRIGHT: *Party Ideology in Britain*, Routledge, Londres, 1989; A. SELDON (ed.): *UK Political Parties since 1945*, Philip Allan, Nueva York, 1990.

obligó al PLCY a reclamar la equiparación de poderes autonómicos, asumiendo el modelo devolucionista amplio (71).

Por lo demás, la anterior política del PLCY acabó reforzando su propio estereotipo, es decir, el de ser estrictamente un movimiento sectorial monotemático, incapaz de ofrecer una alternativa de gobierno. Precisamente uno de los argumentos antidevolucionistas más populares fue el de que la futura Asamblea territorial estaría dominada por la élite nacionalista galeshablante. El PLCY fue percibido así como un partido potencialmente discriminatorio, y lo más singular es que su dirección se vio atrapada por la cuestión, sin saber reaccionar. En definitiva, ante la *devolution*, el PLCY acabó mostrando las limitaciones estratégicas de todo populismo político (72).

Por su parte, el SNP alcanzó su mayor popularidad entre 1972 y 1974, sobre todo por la cuestión del petróleo. En este sentido, la *devolution* fue vista como un posible *medio* para alcanzar el control sobre los recursos económicos. Es decir, el apoyo a la autonomía fue meramente «táctico», ya que la *devolution* se concibió por el SNP tan sólo como un escalón más hacia la independencia.

Inicialmente, el SNP simultaneó su programa máximo independentista con el apoyo pragmático a la autonomía, pero con reservas y contradicciones. Por una parte, tal ambigüedad resultó electoralmente rentable, pero, por otra, acabaría perjudicándole tras el referéndum autonómico. Así, su hábil y realista asunción instrumental de la *devolution* se vio empañada por sus constantes descalificaciones de tal proyecto. El SNP, a la vez que ganaba credibilidad social al ofrecer una imagen moderada, perdió pronto los nuevos apoyos recibidos, por no querer dar la impresión de que la autonomía era, en sí misma, satisfactoria. En cualquier caso, siempre prefirió esta fórmula política al federalismo, dada su mayor «elasticidad» e imprecisión (73).

La propaganda constante del SNP insistía en la «insuficiencia» de la *devolution*, produciéndose una creciente radicalización de su discurso político a partir de 1974-75, envalentonado por la consolidación de sus buenos resultados electorales. Pese a que los sondeos de 1976 ya confirmaron la creciente pérdida de sintonía entre la política nacionalista intransigente y los deseos de

(71) J. OSMOND: *Creative Conflict*, op. cit., págs. 9-10; P. MADGWICK/R. ROSE: *The Territorial Dimension...*, op. cit., págs. 206-207 y 209; P. RAWKINS: «Living in the House of Power», op. cit., pág. 305.

(72) P. RAWKINS: op. cit., págs. 306-307 y 311-312.

(73) R. LEVY: «The Search of a Rational Strategy», op. cit., págs. 240-243. Sobre el rechazo nacionalista del federalismo, véase V. BOGDANOR: «Regionalism», op. cit., pág. 173.

la mayoría del electorado, el SNP se reafirmó en ella (74). Debido a sus divisiones internas sobre la compatibilidad o no del apoyo «táctico» a la autonomía, a la vez que se defendía el *Independencenothing less*, el SNP se colocó en una posición absurda. Así, apoyó en el Parlamento británico el proyecto legislativo devolucionista de los laboristas, pero se mostró dispuesto a derribar al Gobierno a la menor oportunidad.

Todo esto confirma que el SNP aceptó muy a regañadientes la política devolucionista, dada su popularidad coyuntural, conectada con el control del petróleo y los celos frente a la Comunidad Europea. Naturalmente, sus críticas al proyecto no ayudaron a consolidar el frente autonomista, y el doble fracaso de 1979 (referéndum y elecciones legislativas generales) dejó exhausto al SNP. La crisis del nacionalismo fue consecuencia, en parte, de su éxito anterior, que no supo administrar. Su inexperiencia puede explicar los diversos errores políticos cometidos, que provocarían los retrocesos posteriores. En otras palabras: el espectacular y muy rápido ascenso electoral de 1974 le vino muy grande al SNP, no preparado para estabilizarlo. Por lo demás, al ser una amalgama de tendencias poco integradas, no resistió la prueba. En definitiva, el «caso» del SNP es interesante porque muestra cómo un pequeño partido, con poca experiencia, fue capaz de desarrollar una estrategia, conectada con un tema básico, que obtuvo un importante apoyo popular, aunque no pudiera dirigirla coherentemente a continuación por sus divisiones internas, por sus ambigüedades y, sobre todo, por separarse de una buena parte de «sus» electores (75).

(74) W. A. ROGER-MULLIN: «The Scottish National Party», op. cit., págs. 129-130; R. LEVY: op. cit., págs. 244-247. No deja de resultar un tanto sorprendente la insistencia nacionalista en sus objetivos maximalistas, ya que, incluso en su mejor momento, los deseos independentistas de los ciudadanos escoceses fueron siempre bastante minoritarios. Entre 1965 y 1974, las opiniones en Escocia sobre la «cuestión territorial» eran las siguientes: independencia, el 16 por 100; *devolution* amplia o federalismo, el 45 por 100 (este porcentaje incluye a un 22 por 100 de independentistas pragmáticos); *devolution* restringida, el 27 por 100 (un 15 por 100 muy reacio), y mantener el *statu quo*, el 12 por 100. Elaboración propia a partir de las tablas de W. L. MILLER: *The End of British Politics?*, op. cit., págs. 100-101. Por lo que se refiere a la autoidentificación partidista de los electores escoceses, éstas eran las posiciones internas: SNP: el 91 por 100, favorables a la *devolution*; el 58 por 100 aspiran, además, a la independencia. Liberales: el 61 por 100, devolucionistas; el 10 por 100 no descarta la independencia. Conservadores: el 40 por 100, devolucionistas; el 7 por 100 no descarta la independencia. Laboristas: el 60 por 100, devolucionistas; el 10 por 100 no descarta la independencia. Véase nota anterior, pág. 144. Véase, asimismo, B. CRIDDLE: «Scotland, the EEC and *devolution*», op. cit., pág. 61.

(75) T. NAIRN: *Los nuevos nacionalismos en Europa*, op. cit., págs. 7-8; A. ROGER-MULLIN: «The Scottish National Party», op. cit., pág. 130; R. LEVY: «The Search for a Rational Strategy», op. cit., págs. 247-248.

2. Liberales y conservadores

Entre la *Electoral Reform Act* de 1867 y 1918, el partido liberal defendió la tesis del *Home Rule*, en realidad más por consideraciones «tácticas» (obtener el apoyo parlamentario de los nacionalistas irlandeses) que doctrinales. En cualquier caso, la *devolution* fue adoptada como política de partido por los liberales para Escocia desde 1888 y reiterada en 1908. Además, su decadencia electoral, iniciada en el período de entreguerras, favorecería el proceso de centralización del Estado.

En otras palabras: en la cuestión autonómica, los liberales han sido tradicionalmente el partido más favorable a la descentralización política, teniendo ello incluso un cierto reflejo organizativo, puesto que sus secciones territoriales en Gales y Escocia gozan de considerable capacidad de iniciativa (76). Desde un punto de vista programático, los liberales defienden la autonomía por su superior *racionalidad* y por permitir una mayor *participación* política local. A ello añaden consideraciones historicistas al reconocer el carácter nacional de Gales y Escocia.

Naturalmente, al no tener posibilidades de acceso al Gobierno tras 1945, no es casual que los liberales radicalizasen su autonomismo, llegando a preconizar hoy día incluso el federalismo, aunque nunca bien precisado. Tampoco es sorprendente que este partido propugne una mayor distribución territorial del poder, ya que así tendría más posibilidades de reforzar su opción política. En los debates de la *devolution*, los liberales mantuvieron en todo momento una misma posición coherente, defendiendo la *generalización* autonómica y con amplias competencias territoriales.

Al ocupar una posición relativamente subordinada en el sistema de partidos británico, los liberales han procurado aumentar su influencia política, bien coincidiendo eventualmente con alguna opción de los dos principales partidos, o, en los años setenta, intensificando las relaciones con los nacionalistas (77). Naturalmente, esta convergencia coyuntural ha tenido altibajos, y, en definitiva, la competencia electoral y los diferentes intereses políticos de fondo han acabado aumentando la distancia entre liberales y nacionalistas. Con todo, ciertas bases iniciales de acuerdo fueron posibles: así, el rechazo del bipartidismo excluyente y la reivindicación de más autonomía local, ele-

(76) T. DALYELL: *Devolution*, op. cit., pág. 171; V. BOGDANOR: *Devolution*, op. cit., pág. 144.

(77) Véanse C. COOK: *A Short History of the Liberal Party, 1900-1984*, Mac Millan, Londres, 1984; A. CYR: *Liberal Politics in Britain*, Transaction Books, Oxford, 1988.

mentos que favorecían a ambos partidos (78). Sin embargo, el proyecto federal de los liberales no fue asumido por los nacionalistas, siendo aquéllos los únicos que preconizaron tal fórmula de modo bastante vago (79).

La posición de los conservadores, de entrada, no es igual en las nacionalidades británicas periféricas que en Inglaterra, ya que, tradicionalmente, ocupan una posición secundaria en aquéllas. A continuación, aunque globalmente el partido conservador era bastante reacio a reconocer la autonomía política, una minoría no se opuso. Es decir, aunque entre los conservadores siempre han predominado las políticas centralistas «de Westminster», al mismo tiempo han procurado adaptarse pragmáticamente a las necesidades del momento para preservar lo esencial del marco político básico (80).

En cambio, en 1968 pareció que los conservadores se pasaban al devolucionismo, ya que Edward Heath, en su famoso discurso de Perth (en la *Scottish Party Conference* de los conservadores), quiso jugar la carta autonomista frente a lo que él denominó el «socialismo centralista» de los laboristas y el «separatismo» de los nacionalistas. Siguiendo esta declaración, se formó un Comité interno, presidido por Sir Alex Douglas-Home, que recomendó crear (marzo 1970) una Asamblea elegible en Escocia (*Scottish Convention*) para colaborar con el *Scottish Grand Committee*, no viendo tal posibilidad incompatible con la indiscutible soberanía parlamentaria. Con todo, el proyecto no se concretó más, y, en realidad, tan sólo se propuso crear un órgano territorial consultivo con un cierto poder de veto suspensivo temporal. Lo más singular es que la sección escocesa del partido rechazó incluso este punto de vista autonómico tan restringido (81).

(78) A. CYR: *op. cit.*, págs. 94-95.

(79) Para la posición oficial de los liberales, véanse SCOTTISH LIBERAL PARTY: *Scottish Self Government*, MacDonald, Edimburgo, 1970, pág. 17, y D. STEEL: «Une position libérale: la solution fédérale», en *Problèmes politiques et sociaux*, núm. 24, junio 1977. Asimismo, los estudios de T. DALYELL: *Devolution*, *op. cit.*, págs. 172-173; J. OSMOND: *Creative Conflict*, *op. cit.*, págs. 8-9 y 82; P. NORTON: *The British Polity*, Longmans, Nueva York, 1984, pág. 227; A. CYR: *Liberal Politics...*, *op. cit.*, pág. 121.

(80) J. BULPITT: «Conservatism, Unionism and the Problem of Territorial Management», en P. MADGWICK/R. ROSE: *The Territorial Dimension...*, *op. cit.*, págs. 151 y 153. Véase también, con carácter general, R. KING/N. NUGENT: *The British Right*, Saxon House, Farnborough, 1977; Z. LAYTON-HENRY (ed.): *Conservative Party Politics*, MacMillan, Londres, 1980; P. NORTON/A. AUGHEY: *Conservatives and Conservatism*, M. Temple Smith, Londres, 1981.

(81) V. BOGDANOR: *Devolution*, *op. cit.*, págs. 108-109; H. M. DRUCKER/G. BROWN: *The Politics of Nationalism...*, *op. cit.*, pág. 84; M. KEATING: «Regionalism...», *op. cit.*, págs. 166-167; J. G. KELLAS: *Devolution*, *op. cit.*, págs. 145-146. Sobre los conservadores escoceses, véase G. WARREN: *The Scottish Tory Party. A History*, Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1988.

Aunque Heath se mostró inicialmente interesado en la *devolution*, no sólo no hizo nada para impulsarla al alcanzar el Gobierno en 1970, sino que incluso consideró prioritarias otras cuestiones (la Comunidad Europea, el Ulster, la ley sindical, la Administración local). Además, los Gobiernos conservadores tenían un pretexto mejor: la Comisión Kilbrandon, nombrada al efecto para dictaminar sobre la cuestión autonómica, aún no había emitido su informe. Por lo demás, el panorama cambió de golpe para los conservadores cuando los laboristas ganaron las elecciones en 1974. Naturalmente, dejó de interesarles la política devolucionista, que no les sirvió ni para aumentar su influencia en Gales y Escocia ni para «desbordar» a los laboristas al respecto. Estos, asimismo, al cambiar las tornas, modificaron su tradicional punto de vista «jacobino»: si los conservadores renunciaban a sus tímidas veleidades autonomistas, era el momento de arrebatarles esa bandera. Sin embargo, sería el temor a la fuerte competitividad electoral del SNP el principal elemento que explica la nueva actitud laborista (82).

Heath acabó quedando en minoría, y la nueva líder conservadora, Thatcher, se opondría frontalmente a la *devolution*. El *Shadow Scottish Secretary*, el conservador Alick Buchanan-Smith, favorable a la *devolution*, fue obligado a dimitir, siendo sustituido por un representante de la nueva línea (Teddy Taylor). De entrada, Thatcher no se opuso al principio teórico de la *devolution*, sino a su concreción legislativa laborista; pero, casi de inmediato, recordó los negativos traumas históricos del *Irish Home Rule*.

En realidad, Thatcher sintonizó mejor que Heath con el «espíritu» de la mayoría de los militantes y electores conservadores, y, en este sentido, el episodio de la *devolution* debe ser analizado también como lucha por el poder en el seno del Partido Conservador (83). Tras los referenda autonómicos y el sucesivo triunfo electoral de Thatcher, los conservadores han argumentado que la base para la propuesta devolucionista es demasiado exigua para ser tomada en consideración. Prometiendo unas indeterminadas *All-Party Talks*, se postergaría el debate autonómico *sine die* (84).

(82) J. P. MACKINTOSH: «The Report...», op. cit., pág. 116; V. BOGDANOR: *Devolution*, op. cit., pág. 112; H. M. DRUCKER/G. BROWN: *The Politics of Nationalism...*, op. cit., pág. 85.

(83) R. BEHRENS: *The Conservative Party from Heath to Thatcher. Policies and Politics, 1974-1979*, Saxon House, Westmead, 1980, págs. 104, 116-118 y 124.

(84) SCOTTISH CONSERVATIVE PARTY: *Conservative Manifesto for Scotland, 1979*, SCP ed., Glasgow, 1979, pág. 24.

3. *El partido y el Gobierno laborista*

La cuestión de la *devolution* es interesante en la evolución de los laboristas, ya que modificó un punto de vista tradicional de este partido, que ocupó un papel central a lo largo de todo el proceso (85). La concepción «estatalista» de su política descansaba en el conocido argumento de que las grandes reformas sólo pueden impulsarse coherentemente desde un centro exclusivo de poder. Por tanto, los laboristas se habían opuesto a las demandas devolucionistas porque, a su juicio, tal opción rompería los beneficios de la planificación central, útil para *todo* el Reino Unido y específicamente para las nacionalidades periféricas. En otras palabras: para los laboristas, los problemas de Gales y Escocia sólo podían afrontarse y resolverse de modo unitario y global, entre otras cosas para «no dividir a la clase trabajadora» (86).

En realidad, los laboristas han mantenido una actitud ambivalente ante las reivindicaciones autonómicas, entre la descalificación sin matices (cuestión «artificial» o, peor, «burguesa») y la instrumentalización oportunista (ante la eficaz competencia electoral nacionalista, asunción coyuntural y pragmática de la *devolution*). No obstante, cabe señalar que el partido laborista había canalizado objetivamente, en cierto sentido y de modo parcial, un anti-centralismo difuso en Gales y Escocia: tratándose de dos territorios relativamente deprimidos desde un punto de vista socioeconómico, no es casual la habitual posición política dominante del mismo tras 1945, al recoger el descontento social mayoritario. Aunque las secciones galesa y escocesa de los laboristas no desarrollaron una política muy imaginativa, sin embargo, sus militantes sintonizaron en buena medida con las reivindicaciones autonomistas. Es más, incluso muchos de sus electores consideraron que el ascenso electoral de

(85) Sobre la historia del Partido Laborista, véanse R. MILIBAND: *Parliamentary Socialism. A Study in the Politics of Labour*, Merlin Press, Londres, 1973; T. FORESTER: *The Labour Party and the Working Class*, Heinemann, Londres, 1976; T. CLIFF/D. GLUCKSTEIN: *The Labour Party. A Marxist History*, Bookmarks, Londres, 1988; K. LAYBOURN: *The Rise of Labour. The British Labour Party, 1890-1979*, Edward Arnold, Londres, 1988.

(86) G. PARRY: «Devolution and Regionalism», op. cit., pág. 181; H. M. DRUCKER/G. BROWN: *The Politics of Nationalism...*, op. cit., pág. 25; J. BARRY JONES/M. J. KEATING: «The British Labour Party: Centralisation and Devolution», en P. MADGWICK/R. ROSE: *The Territorial Dimension...*, op. cit., pág. 179. Sobre los laboristas y la organización territorial del Estado, véase W. A. ROBSON: «Labour and local government», en *Political Quarterly*, núm. 24, 1953, págs. 39-55; E. HEFFER: «Le parti travailliste et la décentralisation», en *Problèmes politiques et sociaux*, núm. 24, junio 1977; B. JONES/M. KEATING: *Labour and the British State*, Clarendon Press, Oxford, 1985.

los nacionalistas era, en sí mismo, beneficioso para ambos territorios. Este factor provocó la alarma de la dirección central laborista, puesto que el crecimiento de sus adversarios electorales a su costa, en dos zonas clave para su mayoría parlamentaria, afectaba seriamente a su alternativa de gobierno (87).

En definitiva, la posición de los laboristas sobre la *devolution* estuvo condicionada por su estrategia electoral, ya que este partido temió perder su tradicional posición dominante en las nacionalidades periféricas y, fundamentalmente, en Escocia. Precisamente, aunque la reivindicación galesa no era comparable en intensidad, le pareció oportuno al Partido Laborista unirla a la escocesa para evitar una excesiva singularización que reforzara aún más al SNP. Naturalmente, la asunción oficial de la política devolucionista le ocasionó muchos problemas internos, tanto por la forma (reputada poco democrática por muchos militantes), como por el fondo (acusaciones de «claudicación» y «seguidismo» frente a los nacionalistas). Los laboristas antidevolucionistas argumentaron que los éxitos electorales nacionalistas serían efímeros, y que embarcarse en la aventura autonómica les daría más impulso. Sin embargo, no fue ésta la percepción de la dirección central laborista, para quien la irrupción de los nacionalistas era inquietante, aun no amenazando seriamente su liderazgo en lo inmediato (88).

El primer debate (y único hasta 1974) sobre la *devolution* en el partido laborista se produjo en su Conferencia británica de 1968 y, más exactamente, en su *National Executive Committee*, aun no adoptando entonces una posición definitiva al respecto. Una parte de los laboristas no admitió que las especificidades galesa y escocesa justificaran una solución particular, sosteniendo que ambos territorios estaban perfectamente representados en el Parlamento de Westminster, mientras que otro sector se mostró favorable a considerar tal fórmula, siendo escasos los defensores de la regionalización integral de todo el territorio del Reino Unido.

El cambio oficial definitivo de los laboristas se produjo entre febrero y octubre de 1974, ya que del silencio programático en el manifiesto electoral de la primera consulta legislativa general de ese año se pasó a incluir prome-

(87) I. MACLEAN: «The Politics of Nationalism...», op. cit., pág. 426. H. M. DRUCKER: *Breakaway. The Scottish Labour Party*, EUSPB, Edimburgo, 1977, pág. 19; H. M. DRUCKER/G. BROWN: *The Politics of Nationalism...*, op. cit., pág. 82 y 89; N. FURNISS: «Devolution and Identity...», op. cit., pág. 146.

(88) J. P. MACKINTOSH: «The Report...», op. cit., pág. 115. Incluso en Gales, donde la hegemonía laborista era aplastante, el retroceso fue apreciable: sobre un total de 36 diputados en Westminster, el laborismo pasó de 32 (el 60,7 por 100 en 1966) a 23 (el 49,5 por 100 en 1974). Véase J. OSMOND: *Creative Conflict*, op. cit., págs. 5-6 y 122. Para la disidencia laborista, véase T. DALYELL: *Devolution*, op. cit., pág. 89.

sas autonómicas específicas en el segundo. La cuestión del autogobierno se convirtió en uno de los *cleaveages* más importantes y centrales en la política británica de tal coyuntura. La dirección laborista tuvo que afrontar no sólo las contradicciones internas indicadas, sino también las resultantes de sus relaciones con los nacionalistas. Por una parte, procuró acercar posiciones para pactar una fórmula autonómica aceptable para todos (enviando al PLCY y al SNP el documento *Bringing Power to the People*); pero, por otra, no podía dejar de criticar las ambigüedades y el conservadurismo económico-social de fondo de la mayoría de los nacionalistas (89).

Si, como partido, el laborismo tuvo muchas dificultades para asumir la política devolucionista, no menores fueron las tribulaciones de sus Gobiernos, aun teniendo éstos más clara la opción. En 1967, el *premier* laborista Wilson negó que su Gobierno tuviera planes para crear Parlamentos separados para Gales y Escocia; sin embargo, a partir de 1974 apoyó tal política al tambalearse ambos bastiones electorales tradicionales (90).

La fuerte presión nacionalista obligó a incrementar la descentralización administrativa (aumentando el Gobierno laborista las competencias de sendas Oficinas territoriales), y los nuevos pasos conducían a mayores reivindicaciones. Cada ascenso nacionalista producía más inversiones públicas y sucesivos *White Papers* oficiales para intentar salir del atolladero. Por una parte, el Parlamento de 1974-79 no tenía una neta mayoría favorable a la *devolution*, siendo muy inestables las alianzas entre el grueso de los laboristas, los liberales y los nacionalistas. Por otra, los laboristas trataron de sentar cierta «doctrina» sobre la cuestión, procurando reforzar su exigua base autonómica (91).

El punto de vista oficial del partido consistió en presentar la *devolution* como un factor de democratización y de racionalización política, al descentralizar el proceso de *decision-making*. Aunque no se descartaba *generalizar* a largo plazo la autonomía política, era obvio que se debía empezar por Gales

(89) H. M. DRUCKER/G. BROWN: *The Politics of Nationalism...*, op. cit., págs. 94-96; G. KELLAS: «Devolution», op. cit., pág. 152; F. WOOD: «Scottish Labour in Government and Oposition: 1964-79», en I. DONNACHIE y otros (eds.): *Forward! Labour Politics in Scotland, 1888-1988*, Polygon, Edimburgo, 1989, págs. 107-108, 119 y 121-122. Véase, asimismo, M. KEATING/D. BLEIMAN: *Labour and Scottish Nationalism*, Mac Millan, Londres, 1979.

(90) L. GUNN: «Devolution», op. cit., pág. 129.

(91) G. HODGSON: *Labour at the Crossroads. The Political and Economic Challenge to the Labour Party in the 1980s*, Martin Robertson, Oxford, 1981, págs. 116-117; J. BARRY JONES/M. J. KEATING: «The British Labour Party», op. cit., pág. 193; N. FURNISS: «Devolution and Identity...», op. cit., pág. 128.

y Escocia por consideraciones históricas, culturales, económicas y políticas. Fue el *premier* Callaghan el que, durante los debates parlamentarios sobre la *devolution*, sentaría los cuatro principios que debían operar a modo de marco general para los laboristas: 1) reconocimiento de la diversidad y de las tradiciones de Gales y Escocia; 2) mantenimiento de la unidad política y económica del Reino Unido; 3) preservación y continuidad de la soberanía del Parlamento de Westminster, y 4) aseguramiento de la justicia y la imparcialidad para todos los ciudadanos británicos (92).

En definitiva, la posición favorable del Gobierno laborista a la descentralización política tiene diversas explicaciones. En primer lugar, tampoco se trata de un viraje brusco, pues, aun habiendo asumido ideológicamente la estructura histórica del Estado británico, su mayor sensibilidad participativa lo predisponía, en principio, a acoger favorablemente tal propuesta de reorganización territorial. Su posición como principal partido de izquierdas favorable a la distribución del poder entre los ciudadanos no podía, teóricamente, impedir tal evolución.

Sin embargo, las razones fueron más prosaicas, esto es, de política inmediata: los laboristas acabaron sumándose al proyecto devolucionista, no por asumir la plurinacionalidad británica, sino de modo instrumental y hasta táctico. Es decir, con esta bandera perjudicaban a los conservadores, confiaban en contener a los nacionalistas y reforzaban los apoyos de sus electores galeses y escoceses. Por último, operó un razonamiento tecnocrático y funcional: la autonomía política podía ser útil para agilizar la maquinaria del Estado.

IV. «POLITICA DE ESTADO» Y «DEVOLUTION»

1. La «devolution» como cuestión constitucional

La supremacía del Parlamento es, probablemente, el único gran principio constitucional del Reino Unido, por lo demás interpretado en la práctica desde una óptica anglocéntrica. No es casual que ambas visiones se reafirmaran intensamente durante los debates de la *devolution*. Esto es así porque la doctrina de la soberanía parlamentaria fue la ideología inglesa de la unidad po-

(92) J. OSMOND: *Creative Conflict*, op. cit., págs. 81-82; N. FURNISS: «Devolution and Identity...», op. cit., pág. 129. Véase un buen análisis del Gobierno laborista durante este período en D. COATES: *Labour in Power? A Study of the Labour Government, 1974-1979*, Longmanns, Londres, 1980.

lítica, habiendo creado una estructura poco favorable a la distribución territorial del poder (93).

La *devolution* hubiera introducido, en realidad, una nueva Constitución de tipo regionalista en el Reino Unido, redefiniendo las bases del Estado unitario de modo no monolítico. En este sentido, la propuesta planteó una cuestión clave en la reforma de las instituciones, siendo el intento más ambicioso de descentralización política ensayado en ese sistema. Sin embargo, desde un punto de vista científico, las aproximaciones de constitucionalistas y politólogos a la cuestión de la *devolution* no han resultado muy satisfactorias, en parte por no tener en cuenta y por no integrar las aportaciones respectivas. Incluso actualmente está por hacer algo así como *The Constitutional Theory of Devolution*. Por lo demás, hoy siguen pendientes los retos políticos de los setenta: descentralizar, acercar el poder a los ciudadanos, reforzar los controles y las garantías y racionalizar la estructura territorial del Estado con un adecuado nivel intermedio (94).

En cuanto los nacionalistas galeses y escoceses empezaron a progresar significativamente desde mediados de los años sesenta, pronto los principales dirigentes de la «clase política» británica fueron conscientes de que, más tarde o más temprano, habría que hallar fórmulas diferenciadas para satisfacer sus reivindicaciones. Como resultado de tales presiones se formó una Comisión parlamentaria, naturalmente con la intención de dar largas al asunto. En realidad ya existía un precedente (la *Balfour Commission*, que había recomendado introducir parcialmente la autonomía política en 1954), pero las circunstancias de la nueva coyuntura hacían inaplazable adoptar una solución. La Comisión parlamentaria (presidida, al formarse en 1969, por lord Crowther y, a su muerte, por lord Kilbrandon) no hizo más que aplazar jurídicamente el problema durante casi cinco años, sirviendo de pretexto involuntario para

(93) V. BOGDANOR: «The English Constitution...», op. cit., pág. 36; B. CRICK: «Sovereignty, Centralism and Devolution», en R. HOLME/M. HELLIOTT (eds.): (The Constitutional Reform Centre), *1688-1988. Time for a New Constitution*, MacMillan, Londres, 1988, pág. 65.

(94) V. BOGDANOR: «Regionalism», op. cit., pág. 173; L. MACLEAN: «The Politics of Nationalism...», op. cit., pág. 430; B. CRICK: «Sovereignty...», op. cit., pág. 77. Para los debates del período, véanse los análisis generales de J. P. MACKINTOSH: *The Devolution of Power (Local Democracy, Regionalism and Nationalism)*, Harmendsworth, Londres, 1968; H. CALVERT (ed.): *Devolution*, Professional Books, Londres, 1975; P. GRANT (ed.): *Independence and Devolution: the Legal Implications for Scotland*, W. Green, Edimburgo, 1976; J. MORELL: «Gran Bretaña: los problemas de la descentralización», en *Documentación Administrativa*, núm. 176, oct.-dic. 1976, págs. 111-158; D. N. KING: «Govern Regional i Local al Regne Unit», en J. SOLÉ VILANOVA: *Govern Central i Governs Locals...*, op. cit., págs. 68-76.

la dilación de los sucesivos gobiernos, que se ampararon en la falta del Dictamen para justificar su inacción al respecto. El Informe (1973) resultó difícil y tuvo sus disidentes, pero, aun así, *todos* sus miembros se mostraron unánimemente favorables a reconocer la autonomía de Gales y Escocia (95).

La Comisión Kilbrandon analizó las implicaciones de la independencia, el federalismo y la *devolution*, optando colectivamente por esta última vía, reputada la más adecuada para preservar el marco unitario del Estado británico y dar satisfacción, a la vez, a las reivindicaciones autonómicas territoriales y específicas. La independencia es rechazada por la Comisión porque galeses y escoceses son, de hecho, binacionales, porque el «autogobierno» puede ser perfectamente satisfecho dentro del Reino Unido y porque los lazos históricos establecidos son profundos y bidireccionales, haciendo difícil un corte neto. En este sentido, para la Comisión, la viabilidad económica de Gales y Escocia como Estados independientes es secundaria (aun poniéndola en duda) frente a este orden de consideraciones.

Asimismo, se rechaza el federalismo, en primer lugar, porque prácticamente ningún grupo lo ha solicitado y, a continuación, porque se basa en un criterio de cosoberanía que no tendría encaje (resultaría «inadecuado») en el sistema constitucional británico. Paralelamente, se aduce el conocido problema de Inglaterra en una eventual federación británica, que resultaría desequilibrada.

En cambio, la Comisión defiende la solución devolucionista al tratarse de un modelo *flexible* y más idóneo para las peculiaridades británicas. En este sentido, se recomienda *transferir* determinados poderes en áreas específicas, de acuerdo con las diferentes necesidades de ambos territorios, creando instituciones ejecutivas y legislativas propias. Se trataría de ceder las principales atribuciones de las *Offices*, naturalmente con controles centrales para preservar *standards* sociales comunes y la unidad económica del Reino Unido (96).

Las diferencias entre la mayoría y la minoría de la Comisión Kilbrandon radican en el tratamiento de la articulación territorial del regionalismo que, como tal, ambas comparten. Es decir, mientras que, para la mayoría, la fórmula regionalista debe ser particular, para la minoría sería conveniente *generalizarla* a todo el Reino Unido. Los «disidentes», por razones de «equidad»

(95) LORD KILBRANDON, Royal Commission on the Constitution, vol. 1: *Report*; vol. 2: *Memorandum of Dissent* (Cmnd, 5460 y 5460-1), HMSO, Londres, 1973, el primero suscrito por nueve de los once miembros de la Comisión, y el segundo, por los dos disidentes: Lord Crowther-Hunt y A. T. Peacock.

(96) H. M. DRUCKER/G. BROWN: *The Politics of Nationalism...*, op. cit., págs. 60-62; P. NORTON: «Devolution», op. cit., pág. 177.

y para evitar «agravio comparativo» y «discriminación» entre británicos, optaron por el regionalismo integral, reputado más racional y estable a largo plazo. Además, añadieron que el Informe de la mayoría enfatizaba en exceso las diferencias territoriales del Estado y, fundamentalmente, de sus nacionalidades periféricas, cuando, a su juicio, son muchos los elementos comunes generales. Finalmente, aunque la cuestión resultó muy debatida, la minoría intentó demostrar que los ingleses también podían estar interesados en disfrutar de un régimen autonómico, sobre todo por razones económicas y, en menor medida, participativas (97).

Por una parte, la Comisión Kilbrandon no abordó algunas cuestiones de fondo (la modificación de la Constitución británica, el cambio de su sistema de Gobierno, las nuevas relaciones interparlamentarias resultantes de la descentralización) ni proporcionó claras indicaciones sobre el reparto de competencias, funcionarios y fondos económicos, pero, por otra, su Informe fue considerado excesivamente autonomista y diferenciador por la «clase política» británica. Naturalmente, los espectaculares resultados electorales de los nacionalistas en 1974 obligarían a tomar en consideración tales recomendaciones (98).

Precisamente, el Gobierno laborista intentó corregir las deficiencias del Informe Kilbrandon mediante sucesivos *White Papers* en los que fue matizando su posición (99). Por una parte, trató de quitar hierro a las reivindicaciones nacionalistas, y por otra, procuró suavizar las resistencias de la mayoría de los ingleses al proyecto autonomista, a fin de abordar la reforma de la tradicional estructura del Estado. En estos documentos se observan significativos altibajos sobre la concepción autonómica del Gobierno central. Es decir, mientras el primer proyecto fue abierto, el siguiente tuvo un carácter

(97) J. P. MACKINTOSH: «The Report...», op. cit., pág. 117; V. BOGDANOR: «Regionalism», op. cit., págs. 167-171; H. M. DRUCKER/G. BROWN: *The Politics of Nationalism...*, op. cit., pág. 64.

(98) J. P. MACKINTOSH: «The Report...», op. cit., págs. 119-121; D. G. BOYCE: «Dicey, Kilbrandon...», op. cit., págs. 280-282; V. BOGDANOR: «The English Constitution...», op. cit., pág. 44; T. NAIRN: *Los nuevos nacionalismos...*, op. cit., pág. 54.

(99) Estos «Libros Blancos» (todos publicados por HMSO, Londres) fueron: 1) *Devolution Within the United Kingdom: some Alternatives for Discussion*, junio 1974; 2) *Democracy and Devolution: Proposals for Scotland and Wales* (Cmnd. 5732), septiembre 1974; 3) *Our Changing Democracy: Devolution to Scotland and Wales* (Cmnd. 6348), noviembre 1975; 4) *Devolution to Scotland and Wales: Supplementary Statement* (Cmnd. 6585), agosto 1976. Se elaboró, además, un documento consultivo sobre Inglaterra, 5) *Devolution: the English Dimension*, 1976, y otro sobre el problema financiero, 6) *Devolution: Financing the Devolved Services* (Cmnd. 6890), julio 1977.

más defensivo y limitado, restringiendo, por ejemplo, el alcance de la autonomía galesa (100).

Ante las protestas nacionalistas, el Gobierno elaboró un texto más completo en 1975, precisando el alcance de la autonomía financiera y de las competencias territoriales. Este importante documento del Gobierno laborista representó el intento más serio de aplicar la política devolucionista, procurando armonizar los deseos autonomistas con las máximas garantías para la estabilidad del Estado unitario. Esto hizo que la acogida fuera muy diversa y contradictoria, resaltándose así involuntariamente su carácter «posibilista» (101).

En este *White Paper*, el Gobierno aseguró que la *devolution* permitiría profundizar la democracia, reconociendo cabalmente las peculiaridades galesa y escocesa, sin merma para la integridad del Reino Unido. Paralelamente, argumentó que la *devolution* no incrementaría ni la burocracia ni el gasto público al haberse definido con precisión técnica tales cuestiones. Tampoco se produciría una conflictiva confusión de competencias, perjudicial para los ciudadanos y el Estado, ya que, por una parte, la supremacía de Westminster es incontestable, y por otra, se establecen diversos controles, especialmente judiciales. Finalmente, se añadió que la autonomía regional no alteraría el tradicional sistema de gobierno local ni el sistema de agencias de desarrollo. Por lo demás, las regiones, al carecer de poder impositivo propio, dependerán en todo momento del Estado central (102).

En definitiva, el proyecto se cuidó de aclarar las importantes restricciones económicas de las futuras instancias territoriales y la fuerte dependencia del centro, incluso en las parcelas «devueltas». En efecto, el Gobierno central se reservaba no sólo las competencias fundamentales, sino también la posibilidad de intervenir en las administraciones autonómicas mediante mecanismos de prevención, anulación de normas regionales e incluso de pura y simple sustitución (103). Estas cláusulas de *reserved powers* encerraban riesgos de alta discrecionalidad y de conflicto con los nacionalistas. En este sentido,

(100) I. MACLEAN: «Devolution», op. cit., pág. 226; J. OSMOND: *Creative Conflict*, op. cit., págs. 143, 148-149, 154 y 163.

(101) C. CHINWOKE MBADINJU: «Devolution: the 1975 White Paper», *Political Quarterly*, vol. 47, núm. 3, jul.-sep. 1976, págs. 286-287; H. M. DRUCKER/G. BROWN: *The Politics of Nationalism...*, op. cit., pág. 102.

(102) Véase la amplia sinopsis de este documento en T. DALYELL: *Devolution*, op. cit., págs. 28-40, y para las novedades del *Supplementary Statement*, idem, páginas 124-125.

(103) L. ORTEGA ALVAREZ: «El proyecto de devolución de poderes a Gales y Escocia», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA (ed.): *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, IEE, Madrid, 1980, págs. 291-292.

fueron incluso contraproducentes, pues ni eliminaron los serios recelos mayoritarios en Inglaterra ni convencieron a sus futuros y potenciales destinatarios galeses y escoceses (104).

2. *El debate parlamentario*

Los debates de los Comunes sobre la cuestión (iniciados en febrero de 1975 y sólo parcialmente influidos por el informe Kilbrandon) no sólo tuvieron un nivel bastante decepcionante, sino que, de rebote, incrementaron el rechazo cívico de la *devolution*. De entrada, el primer proyecto global (*Scotland and Wales Bill*) superó las votaciones en la segunda lectura (diciembre 1976), pero ya con *fugas* laboristas (105). Por una parte, las contradicciones del partido laborista (que incluso tuvieron repercusión en el liderazgo, al ser sustituido Wilson por Callaghan en marzo de 1976) fueron aprovechadas por los conservadores, quienes lo presentaron como «irresponsable» e incluso «desestabilizador»; por otra, los nacionalistas aumentaron sus críticas contra el proyecto, reputado *not enough*. En el rechazo de la *devolution* coincidieron, pues, grupos muy heterogéneos y por causas diferentes, pero todos ellos contribuyeron a deslegitimarla.

Ante las crecientes dificultades políticas y parlamentarias, el Gobierno laborista optó por utilizar el procedimiento de la «guillotina» para limitar el debate. El resultado fue un grave error, ya que, en la votación correspondiente, *fue derrotado*, archivándose el *Bill* en cuestión (106). En efecto, de un lado, aquél no calculó bien sus fuerzas, y de otro, resultó fatal entonces no intentar alcanzar el máximo grado de consenso en un asunto tan polémico e importante como ése. El resultado fue, naturalmente, un tropiezo muy desagradable para el Gobierno laborista, siendo acogido con júbilo contenido por los conservadores, con protestas por los liberales, con desconcierto por

(104) C. CHINWOKE MBADINJU: «Devolution», op. cit., págs. 291-293.

(105) Así, 292 diputados votaron a favor y 247 en contra, pero 10 laboristas se alinearon con la oposición y otros 13 se abstuvieron. Véase V. BOGDANOR: *Devolution*, op. cit., pág. 154. Paralelamente, tuvo una gran resonancia la campaña *Scotland is British*, y resultó muy activo en sentido antiautonomista el grupo *Union Jack*, del partido conservador. Véase también H. M. DRUCKER/G. BROWN: *The Politics of Nationalism...*, op. cit., pág. 111.

(106) En la famosa votación del 22 de febrero de 1977, los resultados fueron los siguientes: 283 diputados a favor del proyecto gubernamental y 312 en contra; de éstos, 22 laboristas, y otros 21 más se abstuvieron. Véase V. BOGDANOR: *Devolution*, op. cit., pág. 157. Asimismo, G. JORDAN: *The Committee Stage of the Scotland and Wales Bill (1976-1977)*, Waverley Papers, Edimburgo, 1979.

los propios laboristas y, naturalmente, con gran indignación por los nacionalistas. No es casual que las encuestas pronosticaran para éstos excelentes resultados, especialmente para el SNP (hasta el 36 por 100), en vías de convertirse en el primer partido de su país (107).

El Gobierno laborista, sin embargo, supo reaccionar a tiempo, forjando una alianza parlamentaria con los liberales y derrotando la sucesiva moción de censura presentada por los conservadores (mayo 1977). Para salir del anterior *impasse* hubo que pensar en otra fórmula, elaborándose dos nuevos proyectos de ley *separados*, que resultaron aprobados como consecuencia del pacto *lib/lab* (313 a favor y 287 en contra). En este caso, el tratamiento singular de ambos territorios diferenció sus competencias, recortándose, sobre todo, las de Gales. La separación en dos leyes de la autonomía galesa y escocesa, aunque redujo un tanto el alcance de los poderes territoriales, era más congruente con la fórmula de descentralización política escogida, esto es, el regionalismo por excepción.

En los debates parlamentarios sobre estas nuevas normas, los laboristas se vieron obligados a hacer muchas concesiones a los antidevolucionistas. Así, aquéllas sólo entrarían en vigor tras sendos referenda y si los votos afirmativos superaban en cada territorio el 40 por 100 de los electores censados. Por supuesto, ambas cuestiones resultaron muy polémicas, pero el Gobierno laborista tuvo que acabar cediendo. El requisito del referéndum autonómico se agravó al dejar de ser consultivo para convertirse en vinculante, a diferencia del que se hizo sobre la Comunidad Europea en 1975. No obstante, aunque muchos parlamentarios consideraron que, al modificar la Constitución del Reino Unido, la *devolution* debía ser sometida a referéndum en *todo* el Estado, finalmente se restringió a sendos territorios. Precisamente los críticos de esta fórmula señalaron que una consulta de este tipo tan sólo en Gales y Escocia podría *interpretarse* como un acto de *determinación* política de ambos territorios sobre su pertenencia al Reino Unido (108).

Por su parte, la introducción de la cláusula del 40 por 100 (por iniciativa del diputado George Cunningham) suscitó la oposición de muchos laboristas, que la reputaron «inusual» y, por descontado, de todos los nacionalistas que la calificaron de «fraudulenta». En todo caso, pese al resultado adverso para los laboristas del referéndum europeo, éstos creyeron que tal escollo sería superable en Gales y Escocia (109). Por si faltaba algo, la Cámara de los

(107) T. DALYELL: *Devolution*, op. cit., págs. 115-116 y 134-141.

(108) V. BOGDANOR: *Devolution*, op. cit., pág. 156; P. NORTON: «Devolution», op. cit., págs. 180 y 228.

(109) G. PARRY: «Devolution and Regionalism», op. cit., pág. 182, quien recuerda que, además, las islas Orkney y las Shetlands no estarían bajo la jurisdicción de la

Lores introdujo nuevas enmiendas menores, que restringían algunas competencias, siendo todas aceptadas por los Comunes. Está claro que las dos leyes autonómicas aprobadas quedaron bastante devaluadas tras los debates parlamentarios.

Recapitulando los tipos de enmiendas parlamentarias que se presentaron, cabe señalar los siguientes: 1) las encaminadas a incrementar el autogobierno, sobre todo económico, presentadas por los nacionalistas; 2) las dirigidas a recortarlo, aun aceptando la *devolution* (sectores laboristas y conservadores); 3) las descaradamente obstruccionistas (los laboristas y conservadores antidevolucionistas, *Backbenchers* y *Union Flag*, respectivamente); 4) las que se proponían no impedir, pero sí dificultar al máximo la *implementation* de las leyes autonómicas; 5) las que se centraron en cuestiones procedimentales (referéndum), y 6) las que quisieron precisar con detalle, sin conseguirlo, aspectos muy concretos de la *devolution* (como el sistema electoral territorial) (110).

Particular importancia tuvo la denominada *West Lothian Question*, relacionada con las serias reservas inglesas sobre la *devolution*. El diputado laborista Tom Dalyell, representante del distrito que dio nombre al asunto, señaló que si los parlamentarios ingleses no podían «interferirse» en determinadas cuestiones galesas y escocesas, esto debía ser recíproco, esto es, también debían ser excluidos los parlamentarios de ambos territorios en los temas ingleses que se debatieran en Westminster (111). Este razonamiento, congruente en sí mismo, respondió al renacimiento del nacionalismo inglés al respecto, aunque formalmente se acogió a la tesis de que los intereses de Gales y Escocia ya estaban perfectamente representados en el Parlamento británico y defendidos por los secretarios de Estado. En efecto, la subvaloración de la cuestión inglesa fue, probablemente, uno de los errores más notables del Gobierno laborista en todo el proceso (112).

En resumidas cuentas, cabe agrupar los principales argumentos que, de

Asamblea escocesa hasta que sus electores lo decidieran posteriormente, modificando las previsiones iniciales. Véanse W. L. MILLER: *The End of British Politics?*, op. cit., pág. 247, y A. F. HAVIGHURST: *Britain in Transition. The Twentieth Century*, The Univ. of Chicago Press, Nueva York, 1985, págs. 584.

(110) D. FOULKES: *The Welsh Veto*, op. cit., págs. 37-38.

(111) T. DALYELL, diputado laborista escocés, por lo demás, señaló: «How can I, representing West Lothian, vote in Westminster on issues affecting England when representatives from England cannot vote in Edimburgh on issues affecting Scotland?» (véase N. FURNISS: «Devolution and Identity...», op. cit., pág. 132).

(112) T. DALYELL: *Devolution*, op. cit., págs. 5 y sigs.; H. M. DRUCKER/G. BROWN: *The Politics of Nationalism...*, op. cit., págs. 106-107; D. MARQUAND: «Regional Devolution», op. cit., págs. 392-393.

modo poco sistemático, se esgrimieron durante estos debates para intentar justificar o rechazar la *devolution*, como sigue. Los defensores de la misma señalaron que, de entrada, supondría *extender* la democracia, ya que la descentralización política acercaría el poder a los ciudadanos. A continuación se dijo que la *devolution* reforzaría los controles interinstitucionales y racionalizaría la estructura de la obsoleta Administración británica. Al descargar tareas, antes pesadamente cumplidas por la burocracia central, se agilizaría una más eficaz prestación de servicios. Por lo demás, la *devolution* aumentaría el consenso cívico hacia el sistema político, estabilizando la Unión y recuperando uno de los principales valores tradicionales: el respeto a la voluntad democrática de la mayoría. Finalmente, *last but not least*, no dejando de tener su importancia, se recordó que el *statu quo* era insatisfactorio (113).

Los antidevolucionistas indicaron que la autonomía, en realidad, no sería sino el primer paso hacia el separatismo, haciéndole el juego a los nacionalistas y poniendo en peligro «siglos de armónica unión». Tras esta apocalíptica advertencia ideológica, se centraron, con más rigor, en cuestiones técnicamente tangibles: la *devolution* resultaría disfuncional desde un punto de vista legislativo, ejecutivo y económico; tendría un alto coste presupuestario e incrementaría de modo intolerable la burocracia. Por lo demás, una nueva estructura política provocaría conflictos interinstitucionales, encarecería los servicios y aumentaría «insolidariamente» los desequilibrios territoriales y la discriminación entre los ciudadanos británicos. En suma, desde este punto de vista, la *devolution* fue reputada una política irracional en sí misma y artificial, ya que sólo parecía responder a los intereses de ciertas cúpulas partidistas. Por último, se adujo que el personal administrativo del Reino Unido no estaba preparado para soportar y gestionar un nivel más (114).

3. Las leyes devolucionistas y la regionalización del Estado

Las leyes devolucionistas para Gales y Escocia, pese a ser bastante similares, difieren en dos cuestiones básicas: la estructura institucional y el alcance de las competencias territoriales. Efectivamente, para Gales se estableció una

(113) H. M. DRUCKER (ed.): *John P. Mackintosh on Scotland*, Longman, Londres, 1982, y, en particular, el artículo del homenajeado, reproducido en este volumen, «Written evidence to the Royal Commission on the Constitution» (1970), págs. 68-69; P. NORTON: «Devolution», op. cit., págs. 181-182 y 229.

(114) T. DALYELL: *Devolution*, op. cit., págs. 228-229, 236, 242, 258, 277, 299 y 307; H. M. DRUCKER: *John P. Mackintosh...*, op. cit., pág. 81; P. NORTON: «Devolution», op. cit., págs. 183-185 y 28-230.

sola estructura autonómica propia, *sin* separación entre ejecutivo y legislativo. En otras palabras: la Asamblea galesa, como cuerpo único (*devolution* «horizontal»), hubiera ejercido atribuciones ejecutivas y sólo de «integración» legislativa dentro del marco fijado por Westminster caso por caso. Como ha sido señalado, tal entidad —de dimensiones más modestas incluso que el *Greater London Council*— tendría, en realidad, funciones muy similares a las de esta entidad metropolitana, hoy extinguida, por cierto (115).

Por el contrario, la ley escocesa distinguía ambas esferas (*devolution* «vertical»), estableciendo relaciones típicas del régimen parlamentario, aunque con especiales dificultades para la disolución anticipada. La Asamblea (que no «Parlamento») sería directamente elegible por los ciudadanos, con la misma fórmula que los Comunes, y de ella emanaría un ejecutivo dirigido por el *First Secretary* autonómico. Incluso en algún aspecto (estructura de las Comisiones, procedimiento de debate legislativo), el proyecto resultó innovador, hasta el punto de que, pese al riesgo de que se reprodujera el modelo de relaciones existente entre Westminster y Whitehall, se indicó que la ley proporcionaba mecanismos para establecer una Asamblea más participativa, públicamente más controlada y con bases democráticas bien desarrolladas (116).

La Asamblea autonómica escocesa dispondría de competencias legislativas en las materias *transferidas* (más que una simple *delegación*) y podría modificar la legislación aplicable a los servicios encomendados según su libre decisión política, con plena competencia en materias de Derecho civil y penal escocés. Los criterios de competencia legislativa serían el territorial y el material, *sin merma* de la supremacía final de la ley estatal. En efecto, el Parlamento central siempre podrá aprobar leyes sobre *cualquier materia* y para *cualquier parte* del Reino Unido. Sólo se suaviza este criterio admitiendo, *política* pero no jurídicamente, el principio de cooperación entre ambas Administraciones (117).

Una peculiaridad del ejecutivo escocés es que, además de aplicar la legis-

(115) G. DANIEL: «Devolution to Wales», en *Political Quarterly*, vol. 48, núm. 2, abril-junio 1977, pág. 145; G. PARRY: «Devolution and Regionalism», op. cit., pág. 148.

(116) N. BONNEY: «The Scottish Assembly: a Proving Ground for Parliamentary Reform?», en *Political Quarterly*, vol. 49, núm. 2, abril-junio 1978, págs. 198-199.

(117) L. ORTEGA ALVAREZ: «El proyecto de devolución...», op. cit., pág. 293. La cláusula inicial de las leyes autonómicas no podía ser más explícita a la hora de sancionar la supremacía de Westminster y el unitarismo del Estado: «The following provisions of this Act make changes in the government of Scotland (Wales) as a part of the United Kingdom. They do not affect the unity of the United Kingdom or the supreme authority of Parliament to make laws for the United Kingdom or any part of it» (véase V. BOGDANOR: *Devolution*, op. cit., pág. 163).

lación autonómica, podrá actuar *otras* materias no adjudicadas a la Asamblea territorial si el Parlamento central así lo decide, disponiendo, pues, de mayores potestades que el órgano directamente representativo. Por lo demás, se mantiene la estructura de las *Offices*, aunque reducidas.

Las materias devueltas se limitan mediante un sistema de transferencias tasadas y supervisadas, recayendo, sobre todo, en cuestiones de tipo «doméstico», si bien relevantes (educación, salud, servicios sociales, transportes y comunicaciones, sistema legal propio en su caso y similares). Debe señalarse que las materias de cierta importancia se ejercerían de modo *concurrente* y que se *excluyen* muchas áreas fundamentales (sobre todo económicas) en favor del Gobierno central (118). La intervención regional es subsidiaria en todo aquello que afecte a los *standards* comunes del Reino Unido.

Las leyes autonómicas preveían dos tipos de controles: de legalidad y de oportunidad. El primero sería ejercido, ante todo, por el secretario de Estado, y así, si éste considera que la Asamblea se ha extralimitado, dispone de derecho de veto temporal suspensivo. A continuación, conocerá y decidirá sobre la cuestión el *Judicial Committee of the Privy Council* y la *Court of Appeal*. En el otro caso, si el secretario de Estado considera que una disposición autonómica afecta o puede afectar a una materia que sea objeto de reserva estatal (esto es, no devuelta), directa o indirectamente, y, además, no favoreciese el «interés público», podrá acudir ante el Parlamento central y éste deberá pronunciarse con carácter vinculante inapelable en votación de sendas Cámaras (119).

Naturalmente, la cuestión más compleja, que determina el nivel de descentralización admitido, fue la de la fórmula de *financiación* de la autonomía, estableciéndose un modelo muy centralizado que deja en manos del Estado prácticamente todos los resortes al respecto (120). Los entes autonómicos carecerían de poder impositivo y de los mecanismos de control económico más

(118) D. BALSOM/P. J. MADGWICK: «Wales, European integration...», op. cit., página 88; G. PARRY: «Devolution and Regionalism», op. cit., pág. 183; D. FOULKES: *The Welsh Veto*, op. cit., págs. 68 y 74-80. Para el primer *Bill*, T. DALYELL: *Devolution*, op. cit., págs. 22-24.

(119) V. BOGDANOR: *Devolution*, op. cit., pág. 175; L. ORTEGA ALVAREZ: «El proyecto de devolución...», op. cit., págs. 294-298.

(120) Sobre la cuestión financiera y la *devolution*, véanse J. MOLINIER: «Les aspects financiers de la régionalisation dans le Royaume-Uni», en P. M. GAUDEMET (ed.): *Les aspects financiers de la régionalisation en Europe*, Notes et Études Documentaires, París, 1974, págs. 46-55; E. NEVIN (ed.): *The Economics of Devolution*, Univ. of Wales Press, Cardiff, 1977; D. HEALD: *Financing devolution within the United Kingdom: a study of the lessons from failure*, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National Univ., Canberra, 1980.

importantes (seguros, banca, crédito, tipos de interés, precios). Se establece un sistema de asignación financiera estatal a cuenta de los servicios asumidos, es decir, los poderes territoriales recibirán una subvención global (*block grant*) aprobada anualmente por Westminster, pudiendo disponer libremente de ella. Se impuso un punto de vista de delegación muy «unitarista» (*expenditure based*), rechazándose tanto la idea de una potestad recaudatoria compartida como la exacción autonómica directa (*revenue based*), con el doble argumento de que aquella fórmula sería más «objetiva» y «solidaria». Sólo se discutió la posibilidad secundaria de que la Administración autonómica pudiera imponer ciertos tributos de forma adicional para gastos extras, así como la creación de un Fondo de Préstamos para recibir créditos según la disponibilidad del Tesoro británico. La Asamblea autonómica es, por tanto, incompetente para emanar disposiciones que impongan, modifiquen o supriman cargas fiscales. Por todo ello se ha señalado que, en realidad, el alcance práctico de la *devolution* habría sido muy modesto: hubiera sido posible para los entes territoriales modificar un tanto el entorno de vida de los ciudadanos, pero les resultaría imposible variar sustancialmente el modelo estructural de desarrollo económico (121).

En definitiva, algunas dificultades clave, no bien resueltas en las leyes devolucionistas, fueron: 1) la naturaleza política y jurídica de la propia «autonomía»; 2) el alcance exacto de las competencias devueltas por la ambigüedad conceptual entre «materias» y «funciones»; 3) el complicado y confuso encaje de los secretarios de Estado territoriales en la nueva estructura; 4) la fórmula de financiación excesivamente centralista; 5) la estructura unitaria del *Civil Service*, pero con especialización autonómica sectorial; 6) la articulación entre los poderes territoriales y el tradicional gobierno local, que quiso preservarse prácticamente tal cual era; 7) la sobrerrepresentación parlamentaria galesa y escocesa (la *West Lothian Question*), y 8) el tipo de gobierno regional (no se especifican aspectos como la dirección ejecutiva, la disolución parlamentaria o la fórmula electoral) (122).

Finalmente procede analizar el problema de la *devolution* desde el estricto punto de vista de Inglaterra y las políticas regionales *ad hoc* para la misma. La dimensión inglesa del problema es fundamental —y suele ser poco considerada—, ya que las leyes devolucionistas debían resultar aceptables para los

(121) J. OSMOND: *Creative Conflict*, op. cit., págs. 184 y 194; W. D. BIRRELL: «The Mechanics of Devolution», op. cit., pág. 315; L. ORTEGA ALVAREZ: «El proyecto de devolución...», op. cit., págs. 303-305.

(122) L. GUNN: «Devolution», op. cit., págs. 1344-138; J. G. KELLAS: «Devolution», op. cit., tabla 21, págs. 155-156.

representantes de esa nación, la gran mayoría de los Comunes. Por una parte, no es casual que los disidentes de la Comisión Kilbrandon propusieran una regionalización integral equilibradora (creando cinco regiones inglesas), y por otra, la insistencia del Gobierno laborista en que la *devolution* no perjudicaría para nada a Inglaterra. Precisamente, el Informe de la Comisión Redcliffe-Maud sobre el gobierno local (1969) había preconizado la creación de ocho *Councils* provinciales que coincidieran con las agencias territoriales de planificación económica. En todo caso, la inspiración de ambas tesis era diferente, más «federalista» la primera y típicamente «regionalista» la segunda (123).

Naturalmente, la cuestión de cómo dividir Inglaterra es compleja, y muchos críticos aducen que no existe en ella la menor demanda popular de tipo regionalista ni criterios claros para la delimitación territorial. Otro problema sería el de las competencias de una Inglaterra autónoma, pues equipararla a Gales y Escocia suscitara muchos recelos y dificultades técnicas. Por todas estas razones, los escasos defensores del federalismo para el Reino Unido proponen tal alternativa como la más congruente, pero sin demasiadas especificaciones.

Con todo, ciertos embriones regionales ya existen en Inglaterra por razones de planificación económica, aunque su labor haya resultado bastante decepcionante (*Regional Economic Planning Councils*, creados en 1964 por el Gobierno laborista). Probablemente, el establecimiento de auténticas autoridades regionales *directamente* elegidas y responsables ante los ciudadanos contribuiría a cambiar el panorama. No puede ignorarse que la integración en la Comunidad Europea favorece el desarrollo general de políticas regionales (124).

(123) G. PARRY: «Devolution and Regionalism», *op. cit.*, pág. 185; R. M. PUNNETT: *British Government...*, *op. cit.*, pág. 444; D. MARQUAND: «Regional Devolution», *op. cit.*, pág. 391.

(124) G. PARRY: *op. cit.*, pág. 186; B. BURROWS/G. DENTON: *Devolution of Federalism?*, *op. cit.*, págs. 33-36; D. MARQUAND: *op. cit.*, pág. 407. Para la curiosa situación de las pequeñas islas (Man y del Canal), véanse B. BURROWS/G. DENTON: *op. cit.*, pág. 59, y R. M. PUNNETT: *op. cit.*, págs. 179-180 y 442. Asimismo, D. G. KERMODE: «Regional Self-Government: A Case Study of the Isle of Man», en *Public Administration*, núm. 52, 1974, págs. 161-178. Sobre la cuestión regional británica, véanse A. DELION: «Le régionalisme en Grande-Bretagne», en *Cahiers de l'Institut français des sciences administratives*, núm. 1, 1967; D. DANNILSON: «The Economics and Politics of the Regions», en *The Political Quarterly*, vol. 45, núm. 2, abril-junio 1974, págs. 179 y sigs.; B. W. HOGWOOD/P. LINDLEY: *Wich English Regions? An analysis of regional boundaries used by Government*, Centre for the Study of Public Policy, Univ. of Strathclyde, Londres, 1980; SOCIAL-DEMOCRAT PARTY: *Decentralising Government. A new deal for*

Por una parte, las políticas regionales de tipo económico-administrativo ya se aplicaron en Inglaterra desde los años treinta, y por otra, inicialmente alcanzaron ciertos éxitos. Con todo, su inoperancia posterior ha contribuido a desprestigiar la propuesta del regionalismo integral. No haber optado por un modelo de descentralización política desde el principio provocó este *impasse*. Añádanse a ello las sucesivas reformas del gobierno local, reputadas siempre insatisfactorias (125).

V. EL PROCESO AUTONÓMICO

1. *Los referenda*

En el Reino Unido, el referéndum ha sido utilizado exclusivamente en cuatro ocasiones, y, no por casualidad, en tres de éstas, en las nacionalidades «periféricas». Los años setenta presenciaron la introducción de este importante medio de democracia directa, antes inédito en la tradición política y constitucional británica. Prescindiendo de la cuestión norirlandesa, no deja de ser notable constatar que los otros referenda se hicieran bajo Gobiernos laboristas, aunque éstos aceptaron su empleo no tanto por defender la extensión de la democracia e incrementar la participación (estos argumentos formaron parte de la estricta retórica propagandística) cuanto por las presiones recibidas recibidas, por la envergadura de las *issues* en cuestión (Comunidad Europea y reorganización territorial del Estado) y por sus contradicciones partidistas (126).

Britain, Green Paper, núm. 3, SDP Publics, Londres, 1982; VARIOS (Regional Studies Association): *Report of an Inquiry into Regional Problems in the United Kingdom*, Geo Books, Norwich, 1983; M. CROSS/D. MALLON: *Local Government and Politics*, Longmans, Londres, 1987 (cap.: «Regionalism and Nationalism», págs. 33 y sigs.).

(125) Las políticas regionales para Inglaterra se articularon a partir de la *Special Areas Act* de 1934, las diez regiones militares definidas durante la Segunda Guerra Mundial, y, tras 1945, las *Development Areas*. En 1964, el *Treasury* estableció nueve regiones para Inglaterra. Asimismo, industrias y servicios nacionalizados están integrados en regiones administrativas, no siempre coincidentes con las anteriores (hospitales, ferrocarriles, gas-electricidad, BBC). Se superponen, pues, diferentes demarcaciones, siendo muy estrecho el control central. El criterio utilizado es el *funcional*, antes que el territorial, para la organización de los departamentos administrativos, salvo en Gales y Escocia. Véase D. MARQUAND: «Regional Devolution», op. cit., págs. 387-389.

(126) Los referenda celebrados en el Reino Unido han sido los siguientes: 1) Irlanda del Norte (8 marzo 1973); 2) todo el Estado británico sobre la CEE (5 junio 1975), y 3 y 4) los simultáneos de Gales y Escocia sobre la *devolution* (1 marzo 1979). El primer referéndum sobre la pertenencia norirlandesa al Reino Unido proporcionó

Durante los debates sobre la *devolution*, las demandas en favor del referéndum fueron aumentando sucesivamente, pese a las reticencias del Gobierno. Por una parte, los sondeos confirmaron que la mayoría de la población exigía tal tipo de consulta, dada la importancia del problema, y por otra, los antidevolucionistas intuyeron que con este mecanismo de apelación directa al pueblo se saldrían con la suya para abortar el proyecto autonomista (127).

En cualquier caso, acudir al referéndum provocó intensos debates políticos y jurídicos y, entre la «clase política» y los especialistas, suscitó muchas reservas y críticas (128). Es cierto que, desde un punto de vista doctrinal e histórico, la cuestión se remonta a finales del siglo XIX, a propósito del *Irish Home Rule* de Gladstone. Incluso entre 1909 y 1911 se consideró seriamente como fórmula posible para desbloquear las diferencias entre las dos Cámaras (la *Parliament Act* de 1911 optaría por confirmar la supremacía parlamentaria definitiva de los Comunes). Esporádicamente, entre 1930 y 1945 se debatió sobre el referéndum, pero no fue considerado viable. Los dos principios de la supremacía del Parlamento y el criterio estrictamente representativo de la democracia británica descartaron el uso de este instrumento. Los cambios se producirán a finales de los sesenta y principios de los setenta, en particular, por la oscilación de los laboristas hacia posiciones de tipo «populista», que explican, en gran parte, la nueva percepción de los medios políticos de participación cívica directa (129). Prescindiendo del atípico referéndum norirlandés, el paso decisivo se dio con la consulta europeísta, que sirvió, en realidad, de significativo precedente constitucional.

Los defensores del referéndum argumentaron que éste contribuye a incrementar la participación política popular diversificando los instrumentos de intervención, siendo así un factor de equilibrio institucional y de control en

unos resultados de una adhesión aplastante al Estado británico, aunque debe tenerse en cuenta que, de hecho, sólo votó la población protestante, absteniéndose masivamente la católica (57,5 por 100 frente al 41,9 por 100, respectivamente). Los votantes se pronunciaron así: mantener la integridad territorial del Estado británico, 98,9 por 100; incorporarse a la República de Irlanda, 1,1 por 100. Véase R. ROSE: «Is the United Kingdom a State? Northern Ireland as a Test Case», en P. MADGWICK/R. ROSE: *The Territorial Dimension...*, op. cit., pág. 100. Para los resultados del referéndum europeo, véase la nota 32, y los de Gales y Escocia, en las notas 137 y 140.

(127) B. JONES/R. WILFORD: «Further Considerations on the Referendum: the Evidence of the Welsh Vote on Devolution», en *Political Studies*, vol. XXX, núm. 1, 1982, págs. 17-18; J. P. MACKINTOSH: «The Report...», op. cit., pág. 117.

(128) Véase S. ALDERSON: *Yea or Nay? Referenda in the United Kingdom*, Collier-MacMillan, Londres, 1975; J. GRIMOND/B. NEVE: *The Referendum*, Rex Collings, Londres, 1975; D. BUTLER/U. KITZINGER: *The 1975 Referendum*, MacMillan, Londres, 1976.

(129) H. LAZER: «The Referendum...», op. cit., págs. 155-160.

el sistema. Además, refuerza la educación política de los ciudadanos y el consenso popular, todo ello de modo claro, ya que el referéndum plantea nítidamente las opciones en juego. Finalmente, se indicó que la Constitución británica, por su carácter flexible, no impide acudir al mismo, y que los temores desestabilizadores son infundados ante la experiencia plenamente satisfactoria de otras democracias pluralistas que lo utilizan a menudo (130).

Por el contrario, sus detractores indicaron que el referéndum atenta contra la soberanía parlamentaria, reduciendo su autoridad, y contra el principio representativo. También afecta a la responsabilidad colegiada del Gobierno al poder suspender decisiones legítimas del mismo. Desde este punto de vista, el referéndum sí cambia en profundidad la Constitución británica, siendo totalmente ajeno a su tradición. Por último, se adujo que podría ser un peligroso factor de confusión y demagogia (131).

En la práctica, todos los referenda que se han celebrado en el Reino Unido han tenido un alcance *conservador* de lo existente (confirmar la integración de Irlanda del Norte en el Estado unitario, de todo él a la Comunidad Europea y rechazo de la novedad devolucionista). Aunque se confirma que, con los referenda, el comportamiento electoral de los ciudadanos es más imprevisible y fluctuante, sus resultados no han ocasionado una ruptura irreparable entre los ciudadanos y sus representantes al tratarse de consultas específicas con su lógica propia (132). En cualquier caso, aunque el debate general sobre el referéndum no se ha cerrado en el Reino Unido, es difícil que se repitan otros a medio plazo tras las últimas experiencias de 1979.

○ Gales

Por una parte, los sondeos pronosticaron un creciente rechazo popular del proyecto devolucionista, y por otra, las heterogéneas coaliciones que se formaron durante la campaña, a favor y en contra, respectivamente, de aquél,

(130) P. NORTON: «Devolution», op. cit., págs. 216-218; H. LAZER: «The Referendum...», op. cit., págs. 170 y sigs.

(131) P. NORTON: op. cit., págs. 219-223; H. LAZER: op. cit., págs. 167 y sigs.

(132) Sobre el comportamiento electoral británico general, véanse H. T. HIMMELWEIT y otros: *How voters decide. A longitudinal study of political attitudes and voting extending over fifteen years*, Academic Press, Londres, 1981; V. BOGDANOR/B. BUTLER: *Democracy and Elections*, Cambridge Univ. Press, Londres, 1983; P. DUNLEAVY/CH. T. HUSBANDS: *British Democracy at the Crossroads. Voting and Party Competition in the 1980s*, Allen and Urwin, Londres, 1985; R. J. JOHNSTON y otros: *A Nation Dividing? The Electoral Map of Great Britain, 1979-87*, Longmanns, Londres, 1988; D. BUTLER: *British General Elections since, 1945*, Basil Blackwell, Oxford, 1989; D. DENVER: *Elections and Voting Behaviour in Britain*, P. Allan, Nueva York, 1989.

contribuyeron a aumentar la confusión general (133). El frente devolucionista (*Wales Assembly Campaign, WAC*) integró a la dirección del partido laborista, al grueso de sus parlamentarios, a los liberales, al PLCY e incluso a una minoría conservadora. Mucho más ambiguo y reservado fue el apoyo de algunas corporaciones, desde los sindicatos hasta las Iglesias, salvo los grupos culturales y universitario que se comprometieron más claramente.

Por su parte, los contrarios a la autonomía (*No Assembly Campaign, NAC*) agruparon al grueso del partido conservador, a la minoría laborista disidente (que formó su propia plataforma: *Labour No Assembly Campaign*), a los «ultras» del *National Front* y a la mayoría de las corporaciones económicas y profesionales. Estas, en particular, profetizaron desastres diversos (las inversiones se retraerían, los servicios empeorarían, el pequeño comercio, la agricultura y las PYME se inhibirían) si la *devolution* triunfaba, calando hondo sus argumentos (134). Aunque los medios de comunicación local apoyaron la autonomía, los ingleses, contrarios a la misma, tuvieron una influencia muy superior.

El manifiesto del WAC procuró precisar que la autonomía ni implicaría más gasto, ni más burocracia, ni mucho menos discriminación lingüística.

(133) La campaña se desarrolló entre el 8 de febrero y el 1 de marzo de 1979 (día del referéndum), y los sondeos sobre la *devolution* en Gales dieron los siguientes resultados:

	1 febrero	22 febrero
Sí	33 %	22 %
No	46 %	65 %
NS/NC	21 %	13 %

Otros sondeos más amplios ofrecieron estas preferencias:

	8 febrero	28 febrero
Ninguna Asamblea	49,3 %	62,7 %
La que propone el Gobierno	9,0 %	7,8 %
Una con más compet., como la escocesa	16,4 %	11,0 %
Autogobierno integral	11,3 %	10,6 %

Véase D. FOULKES: *The Welsh Veto*, op. cit., págs. 204 y 223.

(134) H. M. DRUCKER/G. BROWN: *The Politics of Nationalism...*, op. cit., páginas 72-76; B. JONES/R. WILFORT: «Further Considerations...», op. cit., págs. 20 y 21. Las principales corporaciones hostiles a la *devolution* fueron *The Wales Confederation of British Industry*, la *British Medical Association* y la *National Farmer Union*. Para los *mass-media*, op. cit., pág. 153, 169 y 184.

Además, contribuiría a reducir el desempleo, mejorar los servicios y favorecer el desarrollo. El problema es que sus partidarios no siempre pusieron el énfasis en las mismas cuestiones, lo que resultó disfuncional y hasta desconcertante para los electores. Por ejemplo, las demagógicas promesas de que la Asamblea galesa resolvería las dificultades económicas fueron seriamente matizadas por el secretario de Estado, quien recordó que la *devolution* no establecía un marco económico autónomo.

Por su parte, el manifiesto del NAC, aparte de los consabidos razonamientos ideológicos «unitaristas», subrayó contundentemente el coste económico de la autonomía y el incremento de la burocracia, además de la discriminación potencial que la *devolution* introduciría entre los ciudadanos británicos, «haciéndole el juego» a los nacionalistas. Así, desde el temor al posible nuevo centralismo de Cardiff hasta la crispación mayoritaria que siempre ha suscitado la cuestión lingüística en Gales, se produjo una amplia convergencia que rechazó la autonomía (135).

En cualquier caso, la clave en Gales radicó en los laboristas, y, en este sentido, el debate territorial sobre la *devolution* tuvo, en buena medida, un carácter interno por su condición de partido dominante. El partido laborista ni pudo ni quiso asumir a fondo la cuestión autonómica y su planteamiento de la campaña resultó doblemente erróneo: ni el anterior descontento popular ante la reforma del Gobierno local hecha por los conservadores (1972) pudo ser capitalizado, ni, sobre todo, vincular la *devolution* a la estabilidad gubernamental dio resultado; al contrario, se le volvió en contra. Frente al punto de vista laborista, *Wales against the Tories*, todos los descontentos con la política del Gobierno laborista votaron en contra de la *devolution*, para «castigarlo». Es decir, relacionar la autonomía con la continuidad laborista fue un mal cálculo político. Añádanse las extemporáneas amenazas independentistas del SNP si no triunfaba la *devolution*, que, de rebote, perjudicaron muy seriamente a la causa de la autonomía galesa, y unas inoportunas huelgas en los servicios públicos, que exasperaron la hostilidad de los ciudadanos contra los «políticos» en general, precisamente en los últimos días de la campaña (136).

La aplastante derrota de los autonomistas en el referéndum galés inevitablemente ha eliminado de la «agenda» política la cuestión para mucho tiem-

(135) D. FOULKES: *The Welsh Veto*, op. cit., págs. 121-128, 140 y 146-147; P. MADGWICK/R. ROSE: *The Territorial Dimension...*, op. cit., págs. 86, 89 y 97; B. JONES/R. WILFORD: «Further Considerations...», op. cit., págs. 21-22.

(136) V. BOGDANOR: *Devolution*, op. cit., pág. 140; B. JONES/R. WILFORD: op. cit., págs. 20, 22-24.

po, aunque ésta, en el fondo, no se haya resuelto (137). En definitiva, remitir la propuesta al referéndum resultó muy perjudicial para tal proyecto, confirmando la mutabilidad de la opinión pública y la diferencia de comportamiento si se trata sólo de opinar o de decidir. En efecto, la primera impresión es que la gran mayoría de los galeses votó por el *statu quo*, aunque, en realidad, lo hizo contra un Gobierno impopular. La derrota en el referéndum la pagarían muy cara nacionalistas y laboristas, precisamente incoherentes antes a la hora de forjar un sólido frente autonomista. La ambivalencia «táctica» de los nacionalistas les causaría pérdidas electorales sucesivas, y las contradicciones laboristas no pudieron ser más desastrosas para este partido, que fracasó en su política oficial devolucionista, perdió las siguientes elecciones legislativas generales y, encima, sufrió poco después una significativa escisión (el SDP) (138).

○ Escocia

La campaña estuvo dominada por el SNP y los conservadores, con los laboristas —muy divididos— en segundo plano. El consenso inicial sobre la *devolution*, que pareció existir en 1974, desapareció en 1979, polarizándose las posiciones. Al igual que en Gales, resultaron extrañas las plataformas favorables y contrarias a la autonomía. Así, no sólo casi todos los partidos se dividieron, en mayor o menor medida al respecto, sino también las corporaciones. Naturalmente, los grupos industriales y financieros expresaron grandes prevenciones ante la *devolution* por sus efectos sobre la «unidad del mercado» y la «competitividad». Los sindicatos, formalmente favorables, no se involucraron a fondo en una cuestión que reputaron secundaria para el movimiento obrero. Por su parte, los medios de comunicación social se pronunciaron diversamente, según las tendencias respectivas, y sólo la Iglesia escocesa y las Universidades apoyaron decididamente la *devolution* (139).

En el referéndum, el electorado escocés se dividió en tres trozos relati-

(137) Los resultados del referéndum galés fueron los siguientes: *sí*, 243.048 (el 11,8 por 100); *no*, 956.330 (el 46,5 por 100), con una participación del 58,3 por 100. El porcentaje afirmativo más alto se consiguió en el distrito de Gwynedd (el 21,8 por 100, con el 41,6 por 100 contrarios), y el más bajo, en Gwent (el 6,7 por 100, con el 48,7 por 100 en contra). Véase B. JONES/R. WILFORD: «Further Considerations...», op. cit., tabla 3, pág. 26. Véase, asimismo, D. BALSOM/I. MACALLISTER: «The Scottish and Welsh Referenda», en *Parliamentary Affairs*, núm. 32, 1979, págs. 394-409.

(138) B. JONES/R. WILFORD: op. cit., págs. 24 y 27; D. FOULKES: *The Welsh Veto*, op. cit., págs. 110-111, 131-132 y 214-220.

(139) T. DALYELL: *Devolution*, op. cit., págs. 178-223; J. G. KELLAS: «Devolution», op. cit., pág. 157.

vamente equilibrados, muestra de las profundas divisiones cívicas sobre la cuestión y factor de relativa incertidumbre. En efecto, los resultados de Escocia plantean muchos problemas, a diferencia de los galeses, que son muy claros. No es casual el inmediato desconcierto posterior sobre qué opción había ganado realmente, según se utilizasen argumentos políticos o jurídicos. En otras palabras: la «voluntad de la mayoría» era muy diversamente interpretable. El resultado fue, probablemente, el peor posible, ya que la mayoría de los votantes efectivos, aunque por escaso margen, aprobó la *devolution*, pero no pudo superar la artificial barrera impuesta del 40 por 100 sobre el censo (140).

Así, el referéndum no sólo no desbloqueó la cuestión, sino que la agravó al intensificar los conflictos interpartidistas, quedando en una posición muy incómoda el Gobierno laborista. Con todo, no deja de ser significativo que, de entrada, muchos ciudadanos escoceses, que habían votado negativamente, creyeran que el proyecto autonómico seguiría adelante, pese a todo.

2. El «thatcherismo» y la cuestión autonómica

Los referenda de 1979 coincidieron con un período de notable impopularidad de los laboristas, fundamentalmente por su política económica, siendo éste un factor principal para explicar la doble derrota. Las torpezas del Gobierno, las divisiones y la subsiguiente desmovilización del partido laborista, así como la demagogia antidevolucionista conjuntas derrotaron el proyecto autonomista. Considerando, además, las dificultades procedimentales de las leyes y los límites de los poderes territoriales otorgados, se completa el cuadro explicativo (141).

Callaghan prometió abrir negociaciones para desbloquear la autonomía, pero la hostilidad de los nacionalistas impidió reconstruir un mínimo consen-

(140) Los resultados del referéndum escocés fueron los siguientes: *sí*, 1.230.937 (el 32,8 por 100); *no*, 1.153.502 (el 30,8 por 100), con una participación del 63,7 por 100. Seis regiones votaron afirmativamente y cinco negativamente. Sobre los votantes efectivos, el *sí* alcanzó el 51,6 por 100, y el *no*, el 48,4 por 100. En las discusiones técnicas sobre el censo, los autonomistas señalaron que el voto afirmativo, en realidad, había alcanzado el 38,9 por 100, faltando tan sólo 54.485 votos para superar la barrera del 40 por 100. Véase, al respecto, el punto de vista de V. BOGDANOR, citado por J. G. KELLAS: *op. cit.*, pág. 158. De este último autor, véase la tabla 22, pág. 158, con los porcentajes correspondientes. Asimismo, J. BOCHEL y otros: *The Referendum Experience. Scotland 1979*, Univ. Press, Aberdeen, 1981.

(141) T. NAIRN: «Apéndice: Escocia y Gales después del referéndum (1979)», en *Los nuevos nacionalismos...*, *op. cit.*, págs. 344-351; M. KEATING: «Regionalism, Devolution...», *op. cit.*, pág. 167.

so. Así, al votarse en los Comunes una moción de censura presentada por los conservadores (28 de marzo de 1979), el Gobierno laborista perdió por un solo voto, hecho que no ocurría desde 1924. Naturalmente, se procedió a la disolución parlamentaria y a la convocatoria de nuevas elecciones generales para mayo de ese año.

Estas resultaron desastrosas para los partidos que habían apoyado oficialmente la *devolution*, imponiéndose el Partido Conservador bajo el contundente liderazgo «thatcheriano». No obstante, en Gales y Escocia, los partidos autonomistas, pese al retroceso, siguieron conservando la mayoría. Sin embargo, el Gobierno Thatcher rechazó definitivamente sendas leyes devolucionistas, archivando el asunto (21 y 26 de junio de 1979). Como máximo, se crearían agencias territoriales de desarrollo regional dentro de las *Offices* respectivas. En particular, el PLCY y el SNP perdieron apoyos incluso en sus «reductos naturales», reduciéndose al mínimo su representación parlamentaria (142).

Desde entonces, el PLCY está en franco retroceso y su único éxito ha sido la presencia estable del galés en los medios públicos de comunicación social, notoriamente la televisión (1982, bajo dependencia de la BBC), aunque los Gobiernos conservadores han rechazado la posibilidad de crear un canal «autónomo», aduciendo su elevado coste económico (143).

La «era» del «thatcherismo» ha supuesto serias restricciones para el Gobierno local, neocentralismo estatal y bloqueo de las nuevas propuestas autonómicas (144). En estas circunstancias, no es casual que los partidos de la

(142) Estos fueron los resultados de las elecciones legislativas: conservadores, el 43,9 por 100 (339 diputados); laboristas, el 36,9 por 100 (268 diputados); liberales, el 13,8 por 100 (11 diputados). En Gales, los laboristas se mantuvieron con el 49,1 por 100 (22 diputados), ya que en octubre de 1974 obtuvieron el 49,5 por 100. En Escocia incluso aumentaron, con el 41,5 por 100 (44 diputados) frente al 36,3 por 100 (41 diputados) de la anterior consulta. El SNP salió más perjudicado, al pasar del 30,44 por 100 y 11 diputados al 17,3 por 100 y 2 diputados. Véanse D. FOULKES: *The Welsh Veto*, op. cit., págs. 231-233; J. DEARLOVE/P. SAUNDERS: *Introduction...*, op. cit., pág. 409; N. FURNISS: «Devolution...», op. cit., págs. 146-147; J. G. KELLAS: «Devolution», op. cit., pág. 159. Sobre la transición de este período, véase J. DENIS DERBYSHIRE/I. DERBYSHIRE: *Politics in Britain. From Callaghan to Thatcher*, Chambers, Cambridge, 1988; C. LEYS: *Politics in Britain. From Labourism to Thatcherism*, Verso, Londres, 1989.

(143) N. FURNISS: «Devolution...», op. cit., págs. 135-136; B. COXALL/L. ROBINS: *Contemporary British Politics*, op. cit., pág. 479.

(144) Sobre el singular fenómeno político del «thatcherismo», véanse S. HALL/M. JACQUES (eds.): *The Politics of Thatcherism*, Lawrence and Wishart, Londres, 1987; B. JESSOP y otros: *Thatcherism. A Tale of Two Nations*, Polity Press, Cambridge, 1988; M. CHARLOT (ed.): *L'effet Thatcher*, Economica, París, 1989; P. RIDDELL: *The Thatcher*

oposición hayan radicalizado su discurso político, incluyendo la cuestión territorial. En lo inmediato, los retrocesos nacionalistas fueron capitalizados por la *Alliance* centrista, formada por liberales y sociademócratas, cuyo programa elaboró con énfasis avanzados modelos de descentralización política y de distribución territorial del poder. En particular, el SDP propuso detalladas fórmulas de descentralización fiscal, sustituir la Cámara de los Lores por otra territorial del tipo *Bundesrat* e introducir la *judicial review* (145). En la decadencia de los nacionalistas debe ser tenido en cuenta, pues, este factor: la aparición de esta coalición como vehículo *creíble* para alcanzar el autogobierno resultó atractiva para muchos electores frente a los partidos tradicionales.

Para los laboristas, como siempre, se trata de una cuestión instrumental, y, actualmente, ante el resurgimiento del nacionalismo escocés, defienden un modelo autonómico más amplio que el de los años setenta, con un auténtico Parlamento para Escocia y con la perspectiva de generalizar la autonomía en todo el Reino Unido (146). En otras palabras: el partido laborista intenta recoger ahora a todos los descontentos del «thatcherismo», predominando consideraciones de política coyuntural. Si reivindicar autonomía perjudica a los conservadores y permite competir con los liberales (demócratas) y los nacionalistas, hay que asumirla, y más amplia que la anteriormente defendida (147).

Naturalmente, la actualidad de la cuestión radica hoy en la recuperación

Decade, Blackwell, Oxford, 1989; R. SKIDELSKY (ed.): *Thatcherism*, Blackwell, Oxford, 1988; M. HOLMES: *Thatcherism. Scope and Limits, 1983-1987*, MacMillan, Londres, 1989; D. KAVANAGH: *Thatcherism and the British Politics. The End of Consensus?*, Oxford Univ. Press, Londres, 1990. Para sus efectos específicos sobre el gobierno local, J. MACDONNELL: «Govern local a Gran Bretanya. Una perspectiva de Govern local», en J. SOLÉ VILANOVA y otros: *Govern central i Governs locals...*, op. cit., págs. 125 y sigs.

(145) N. FURNISS: «Devolution and Identity...», op. cit., pág. 140; D. MARQUAND: «Regional Devolution», op. cit., pág. 400. Sobre la eventual introducción de otro tipo de segunda Cámara, véase D. SHELL: *The House of Lords*, Philip Allan/Barnes and Noble Books, Oxford, 1988; cap. 9: «What role for the Lords?», págs. 200 y sigs.; P. NORTON: *The Constitution in Flux*, op. cit., cap. 6: «The House of Lords. The four R's», págs. 116 y sigs.

(146) M. KEATING: «Regionalism, Devolution...», op. cit., págs. 170-171, quien cita el actual interés de algunos políticos británicos por el «Estado de las autonomías» de España, sobre todo por el mecanismo de negociación estructural establecido. Véase, asimismo, el reciente programa de los laboristas: LABOUR: *Looking to the Future*, Labour Party eds., Londres, 1990, págs. 42-43.

(147) N. FURNISS: «Devolution...», op. cit., págs. 136-137; O. DUDLEY EDWARDS: *A Claim of Right...*, op. cit., pág. 62.

relativa del SNP (a partir de 1983 y 1987) ante la frustración de las expectativas devolucionistas y el endurecimiento político de los conservadores durante los años ochenta. La doble derrota de 1979 dio alas a los «fundamentalistas» (el *79 Group*, que defiende el *Independence, nothing less*), hasta el punto de que incluso el sector «gradualista» considera totalmente inviable y desacreditada la vía devolucionista. En otras palabras: para el SNP, tal fórmula ya no resulta satisfactoria por sus excesivas cortapisas y reservas, para garantizar los «legítimos derechos del pueblo escocés». Por tanto, se ha optado por incrementar las demandas que oscilarían entre unos logros mínimos («soberanía/asociación», representación proporcional) hasta el objetivo final independentista, cuyo modelo, por cierto, sería tan «unitario» como el del Estado británico actual (148).

Por su parte, el SNP, sintonizando con el resurgir de las propuestas autodeterministas de Europa Oriental, relanza tal política, pues —aun siendo consciente de que su punto de vista sigue siendo minoritario en Escocia— la opinión pública parece aceptar más ampliamente que en 1979 la defensa de los «hechos diferenciales» y la reivindicación del autogobierno. Por otra, ha querido modernizar y diversificar su discurso y rehuir así de la imagen monotemática que antaño le bloqueó. Por tanto, el SNP ha introducido elementos de ecologismo, de pacifismo y de *Welfare* en su programa, buscando incluso un acercamiento a los sindicatos, aun siendo éstos poco permeables a sus posiciones (149).

El SNP defiende (desde julio de 1986) la propuesta de convocar una Convención constitucional para *repatriate the Scottish Constitution*. Este órgano debería ser elegido por representación proporcional y decidir, mediante posterior referéndum y negociación bilateral con el Gobierno central, el destino definitivo de Escocia, dejando abiertas todas las posibilidades. La Convención ha querido ser una propuesta de consenso para integrar a las dos alas del SNP (muy divididas en cuestiones como la Alianza Atlántica o la Comunidad Europea, por ejemplo), sin proyección apreciable alguna fuera de sus filas (150).

El debate está hoy polarizado en tres posiciones básicas: los defensores del *statu quo*, en su caso actualizado (conservadores), los partidarios de una *devolution* renovada y más profunda (laboristas) y los que preconizan un pro-

(148) O. DUDLEY EDWARDS: *op. cit.*, págs. 74, 90, 106, 110, 121 y 129.

(149) J. P. LERUEZ: *Les partis politiques britanniques*, *op. cit.*, pág. 221.

(150) J. MITCHELL: «Recent Developments in the Scottish National Party», en *Political Quarterly*, vol. 59, núm. 4, oct.-dic. 1988, págs. 475-476; J. G. KELLAS: «Devolution», *op. cit.*, pág. 162; B. COXALL/L. ROBINS: *Contemporary British Politics*, *op. cit.*, pág. 477; O. DUDLEY EDWARDS: *A Claim of Right...*, *op. cit.*, págs. 33-36 y 40-47.

ceso de independencia por etapas (SNP). Ciertamente, existiría una cuarta posición, la federalista, teóricamente sostenida por los liberales, pero, tras la disolución de la *Alliance* y de los socialdemócratas, prácticamente ya no es tenida en cuenta. Los conservadores siguen insistiendo en que la autonomía política no se justifica en el Reino Unido al existir una sólida red de gobierno local muy descentralizada, argumentando que un nuevo nivel no sólo no aportaría ningún beneficio, sino que complicaría innecesariamente el sistema.

Por el contrario, los partidos de la oposición —con mayor o menor énfasis— aducen que la plurinacionalidad británica aconseja su introducción, reputada incluso más racional en sí misma, prescindiendo de la anterior consideración (151).

En otras palabras: pese a la derrota de 1979, la cuestión autonómica no está ni mucho menos enterrada, y, probablemente, una eventual alternativa en el Gobierno podría reiniciar el proceso. La descentralización política en el Reino Unido es urgente para romper la larga inercia de la pesada burocracia tradicional, que ha producido distanciamiento popular y hasta pérdida de legitimidad política. Se ha señalado que la estructura territorial de este Estado es ilógica no sólo por la superposición de demarcaciones sectoriales diferentes de tipo funcional, sino, sobre todo, porque el control es puramente formal en esta jungla administrativa. Así, la irresponsabilidad de los diferentes niveles y los arbitrarios cambios legislativos y políticos han generado un sistema incoherente. Parece poco realista, además, pretender mantenerse al margen de la creciente tendencia descentralizadora de la gran mayoría de los Estados europeos (152).

Naturalmente, la no resolución a tiempo de determinados problemas no sólo los agrava en el futuro, sino que introduce nuevas dimensiones. Así, hoy la cuestión territorial británica se vincula al debate sobre una Constitución escrita y una Carta de derechos y libertades, teniendo, pues, mayor envergadura estructural que en los años setenta.

En conclusión, la *devolution* anteriormente ensayada se frustró, además de por todos los factores políticos reseñados, por su propia concepción ecléctica. El proyecto quiso conciliar el intocable principio unitarista con el reconocimiento de las «legítimas demandas de Gales y Escocia». Naturalmente, tropezó con resistencias centrífugas y centrípetas, no sirviendo ni como medio de integración (como esperaban los laboristas), ni como plataforma de las reivindicaciones nacionalistas.

(151) R. M. PUNNETT: *British Government and Politics*, op. cit., págs. 446-447; B. BURROWS: *Devolution of Federalism?*, op. cit., págs. 16, 19-20, 24 y 26.

(152) D. MARQUAND: «Regional Devolution», op. cit., págs. 399, 401-403.

La *devolution* sólo hubiera podido funcionar si hubiera introducido sin reservas una dimensión *materialmente* federal en su despliegue. El problema es que una «lectura» de este tipo hubiera configurado otra estructura institucional del Estado, modificando profundamente la Constitución británica. Probablemente, el grado de consenso no fue entonces suficiente para abordar este reto, y los partidos se mostraron poco favorables a realizar las inevitables transacciones y acomodos mutuos necesarios en una cuestión tan crucial como ésta, que, de rebote, también hubiera incidido en sus propias estructuras (153).

(153) V. BOGDANOR: *Devolution*, op. cit., págs. 218-227; O. DUDLEY EDWARDS: *A Claim of Right...*, op. cit., págs. 18 y sigs.