

### 3. El separatismo y el federalismo en el informe Crowther - Kilbrandon

*Sumario:* INTRODUCCIÓN: EL INFORME CROWTHER-KILBRANDON. PARTE V: SEPARATISMO Y FEDERALISMO.—*Capítulo 12. Separatismo:* Concepto del separatismo. Análisis concreto del separatismo. Escocia y Gales en el supuesto de llegar a ser naciones independientes. Consecuencias de su incorporación al Reino Unido. La viabilidad de Escocia y Gales como Estados independientes. La independencia como necesidad económica. Las repercusiones de la entrada del Reino Unido en la CEE. Conclusiones.—*Capítulo 13. Federalismo:* Significado del Federalismo. Análisis del federalismo en la práctica. Adaptación del federalismo al Reino Unido. La problemática de la razón constituyente. Posibilidades de aceptación del federalismo. Posición predominante de Inglaterra. Consecuencia que implicaría el federalismo respecto a la unidad política y económica.—*Conclusión.—Resumen de las conclusiones.*

#### INTRODUCCION: EL INFORME CROWTHER-KILBRANDON SEPARATISMO

El 19 de abril de 1969, por una Real Orden que «de orden de su majestad» firmaba entonces James Callaghan (actual primer ministro del Gobierno del Reino Unido y de Irlanda del Norte), se constituía una Comisión real. La traducción «literal» de dicha disposición permite dejar constancia, junto con el formalismo de su estilo expositivo, de las misiones, medios y formas de actuación de dicha Comisión.

*Isabel, por la gracia de Dios, II del Reino Unido de la Gran Bretaña y de Irlanda del Norte y de los otros nuestros reinos y territorios, REINA, «head» de la Commonwealth, defensor de la Fe; a:*

1. *Geoffrey, barón Crowther.*
2. *John Mackintosh.*
3. *Charles James Dalrymple Shaw, lord Kilbrandon.*
4. *Rev. James Boyd Longmuir.*
5. *John Selwyn Brooke Lloyd.*
6. *Arthur Leslie Noel Douglas Houghton.*
7. *James Steel.*
8. *Ben Bowen Thomas.*
9. *Mark Henig.*
10. *Francis Headon Newark.*
11. *Alun Talfan Davies.*
12. *Harry Street.*
13. *Norman Crowther Hunt.*
14. *David Basnett.*
15. *Donald James Robertson.*
16. *Sra. Nancy Kathleen Trenaman (se omiten los tratamientos).*

## SALUDOS

Considerando, que hemos juzgado conveniente que una Comisión deba comenzar en seguida a examinar las funciones actuales del poder legislativo y del Gobierno centrales relativas a los distintos países, gentes y regiones del Reino Unido; a considerar, teniendo en cuenta la evolución experimentada en la organización del régimen local y en las relaciones institucionales, administrativas y de otro tipo, entre las diferentes partes del Reino Unido, y en interés de la prosperidad y recto Gobierno del pueblo de nuestro reino (1), si son o no convenientes cambios en aquellas funciones, dada la actual situación económica y constitucional; y a considerar, además, si son o no necesarias modificaciones en las relaciones entre el Reino Unido y las islas del Canal de la Mancha y la de Man (2).

Ahora Nos, en base a la gran seguridad y confianza en vuestro saber y dedicación, debemos autorizaros y designaros, y por la

(1) Sobre la sustitución de Crown por Kingdom. Cfr. GARCÍA PELAYO s/corona, en su obra «Del mito y de la razón en el pensamiento político», *Revista de Occidente*, selecta 30, Madrid, 1968, p. 30 y ss.

(2) Puede recordarse la relación constitucional diferente de estas islas.

presente, os autorizo y designo, como os he dicho: Geoffrey (3) para ser miembros de la Comisión que tiene como finalidad la citada investigación.

Y para el mejor logro de los fines de Nuestra Comisión, Nos, por la presente Orden os autorizamos para exigir los servicios de las personas que debamos nombrar de aquí en adelante para ayudar a los miembros de la Comisión en el logro de las finalidades de dicha investigación; y por la presente Orden os damos y concedemos pleno poder para hacer comparecer ante vosotros, o ante tres o más de vosotros, a toda persona que juzguéis adecuada para proporcionaros cualquier información sobre la materia objeto de Nuestra Comisión; para requerir información por escrito; y también para reclamar, tener acceso y examinar toda clase de libros, documentos, registros y archivos que os puedan proporcionar la más completa información sobre la materia y para utilizar, en lo que respecta a este asunto, cualesquiera otros procedimientos y recursos legales.

Y por la presente os autorizo y os concedo poder a vosotros o a cualquiera de vosotros para visitar o inspeccionar personalmente cualquier lugar que juzguéis conveniente hacerlo para un mejor logro de las finalidades antedichas.

Y por la presente quiero y ordeno que esta Nuestra Comisión continúe con plena vigencia y poderes, y que vosotros podáis en cualquier momento proceder en ejecución de ello, o de cualquier materia o cuestión que ello implique, sin perjuicio igualmente de suspensión en cualquier momento por razones de aplazamiento.

Y además ordenamos que vosotros, o tres o más de vosotros, tengáis la libertad de informar sobre vuestras actuaciones a esta Nuestra Comisión en cualquier momento en que juzguéis conveniente hacerlo.

Y nuestro mayor deseo y satisfacción es que, con la menor tardanza posible, nos comunicéis vuestra opinión sobre las cuestiones que aquí sometemos a vuestra consideración.

Dada en nuestra Corte de San Jaime, el día 15 de abril de 1969, en el decimoctavo año de Nuestro Reinado.

Por Orden de su Majestad, JAMES CALLAGHAN

(3) Repite todos los nombres, prescindiendo de los tratamientos salvo los de barón y sir.

Dada la función encomendada a dicha Comisión, la misma no pudo presentar su informe al Parlamento británico hasta octubre de 1973. Desde abril de 1969 hasta esta última fecha, prescindiendo de la Real Orden de 10 de septiembre de 1969, que designa los asesores de dicha Comisión (y de las modificaciones que, con el tiempo, hubieron de producirse en los mismos), de las sustituciones que por diversas causas tuvieron que producirse en la composición de la Comisión real, hay que destacar la originada por la Real Orden de 13 de marzo de 1972, por la que, por causa del fallecimiento de Geoffrey, barón Crowther, se nombra presidente de la Comisión a Charles James Dalrymple, barón Kilbrandon y Kilbrandon. Con ello, y no por primera vez en la historia del Derecho parlamentario británico el informe de una comisión parlamentaria se le puede identificar por dos nombres. En este caso concreto, Informe Crowther-Kilbrandon.

Ha de señalarse que la publicación de la «Her Majesty's Stationery Office» contiene 2 volúmenes: el primero, que publica el propio Informe de la Comisión citada, del que nos vamos a ocupar, parcialmente, a continuación (Cmnd. 5460), y uno segundo (Cmnd. 5460-I), comprensivo del criterio discrepante formulado por dos miembros de aquélla: lord Crowther-Hunt y el profesor A. T. Peacock.

El Informe suscrito por la mayoría de la Comisión comprende 34 capítulos distribuidos en 12 partes, más seis apéndices, además de dos índices de materias, dedicados, respectivamente, el primero a las 10 primeras partes, y el segundo a la undécima, relativa las islas del Canal de la Mancha y la de Man. No es necesario que exista otro índice de materias destinado a la parte 12 (capítulo 34), comprensiva del resumen de las conclusiones, porque éstas consistan única y exclusivamente en el extracto literal de los párrafos correspondientes a las 11 partes (33 capítulos) anteriores.

El siguiente es un breve índice especificado del contenido del Informe.

La parte I, comprensiva de los 2 primeros capítulos, se dedica a estudiar los antecedentes de la misión encomendada, la delimitación de aquélla, la finalidad que ha de cumplir, la forma a

adoptar por el Informe, y los medios legales, materiales y personales de que puede disponer la Comisión.

La parte II tiene como título «El Reino Unido: Su origen y formación.» Comprende 5 capítulos, del tercero al séptimo, ambos inclusive. El primero de ellos, el tercero, dedicado, lógicamente al propio Reino Unido, con un primer epígrafe consagrado a la formación de las partes que lo constituyen, y con los tres apartados siguientes que atienden a los hechos y factores determinantes de la Unión, su proceso de realización y las principales características de la misma.

Iniciado el estudio, en el capítulo anterior citado, de la Unión y de sus partes constituyentes, dado que aquél se concentra más en el proceso y resultado de la Unión que en estas segundas, los capítulos siguientes de esta parte se dedican a las mismas. Así, respectivamente, el cuarto, a Escocia, el quinto a Gales, el sexto a Irlanda del Norte, y el séptimo a Inglaterra.

Ya al recesionar esta parte II, hay que señalar que el tratamiento de Irlanda del Norte comienza a ser diferente del resto de los países del R. U., como consecuencia del tratamiento exhaustivo y detallado de la labor de investigación de la Comisión Real. El estudio del concepto e implicaciones del separatismo (uno de los dos capítulos de la parte V, cuya traducción se acompaña) excluye el planteamiento de la problemática de Irlanda del Norte, dado que sus variables de planteamiento e investigación son distintos. En esta misma línea, al exponer el Informe en su parte VIII sus conclusiones sobre la descentralización (devolution), dicha parte, a más de un capítulo que se dedica a las razones fundamentadoras y antecedentes de las conclusiones, y otro de resumen general de las mismas, tiene un capítulo especial para Escocia y Gales y otro para Inglaterra; pero en cambio, Irlanda del Norte es objeto de una parte específica para ella, la X (de 3 capítulos, el 28 al 30, ambos inclusive), dadas las peculiaridades históricas, constitucionales, económicas y culturales de esta región, que la diferencian tan netamente de las partes integrantes de Gran Bretaña.

Por consecuencia igualmente del distinto origen histórico de la unión y del diferente régimen constitucional, son objeto también de una parte específica, la XI (comprensiva de los capítulos

31 a 33, ambos inclusive), las islas del Canal de la Mancha y la de Man.

Volviendo hacia atrás, en la indicación resumida del esquema expositivo del Informe, la parte III, de la que nos ocuparemos con más detenimiento posteriormente, se ocupa de las modalidades y manifestaciones del malestar y descontento políticos y sociales actuales en Gran Bretaña (en dos capítulos, el 8 y el 9) y específicamente de los sentimientos nacionalistas en Escocia y Gales, en el capítulo 10.

La parte IV se intitula «Principios generales». Como indica su parágrafo 388. (en adelante pr.); se trata de precisar los principios fundamentales que ha de afrontar cualquier reforma de este tipo; lo que obliga a detectar concretamente los problemas de toda clase que subyacen y se implican en cualquier cambio constitucional, y por ello, previamente los conceptos de constitución y las posibilidades del poder constituyente. En el pr. 389 se recuerdan las razones, ya aludidas en el pr. 14 del capítulo primero, que se consideran que obligan a la Comisión a abstenerse de un examen exhaustivo y especializado de la Constitución británica. «En nuestro Informe no intentamos ni, por un lado, prospeccionar un futuro feliz, ni, por otro, ofrecer las bases sobre las que poder establecer una Constitución escrita de Gran Bretaña», a pesar de que los problemas y el malestar público que motivaron la creación de esta Comisión y el nombramiento de sus miembros pudiesen incitar a éstos a que se creyeran llamados a plantear reformas radicales. «Creemos, por el contrario, que la misión que se nos ha encomendado nos obliga a no plantear ningún proyecto de reforma sin antes haber analizado las posibilidades reales de adaptación de nuestro régimen constitucional actual.»

Los conceptos de Constitución y de régimen constitucional que maneja la Comisión se exponen en el pr. 390, que se reproduce textualmente: «El objeto y el contenido normativo de la Constitución son evidentes. La Constitución comprende "las normas que regulan la composición, los poderes y los procedimientos de actuación de las instituciones básicas del poder y los principios aplicables a las relaciones de éste con los ciudadanos" (4). Pero

---

(4) W. YVOR JENNINGS: «El Derecho y la Constitución» *University of London Press, Ltd* (nota del informe).

la amplitud con que estas normas y principios se recogen en las diferentes Constituciones es una materia que varía de unas a otras, lo que fácilmente se puede comprobar simplemente con comparar la diferente extensión de aquellas Constituciones que adoptan para su constatación sólo la forma escrita: La Constitución de 1948 de Ceylán (en la actualidad Sri Lanka), por ejemplo, puede contenerse por escrito sólo en veinticinco páginas, mientras que la de la India requiere para ello más de 250 páginas. La diferencia no se debe sólo al hecho de que la India sea mucho más extensa territorialmente y de mayor complejidad social de población, sino también al deseo de Ceylán de tener una Constitución breve y flexible, y al de la India, en cambio, de poseer otra extensa y de tipo rígido (5). No existen normas consagradas sobre lo que una Constitución deba especificar ni sobre cuál deba de ser exactamente su contenido. En todo caso, cualesquiera que sean su forma y contenido, las modificaciones constitucionales pueden ampliarlos. Desde nuestro punto de vista, la condición fundamental de una Constitución es la de que tiene que reflejar tanto el sentir del pueblo como las ocasiones en que éste debe ser el protagonista de sus destinos. Debe recoger la historia de la nación, sus tradiciones y sus condicionamientos sociales de tal forma que sea auténticamente aceptada como la evolución natural de las instituciones y situaciones que la han precedido. Ha de atender también a los cambios previsibles de producirse en los campos político, económico y social, tanto en el interior del país como en el resto del mundo. Puesto que las reformas constitucionales se hacen con intención de perdurabilidad, deben, pues, intentar anticiparse a las tensiones del futuro.»

El pr. 391 señala las tres materias que se van a examinar en el capítulo, que se contienen, respectivamente, en los tres epígrafes del mismo. Así: «Teniendo en mente las precisiones anteriores, pasaremos a ocuparnos, primeramente de la situación interna del Reino Unido, y, después, de su posición como miembro de la comunidad internacional.» Finalmente, a la vista de este examen, intentaremos formular aquellos principios generales que

---

(5) *Ibidem*. Dicho autor señala también que la Constitución de los Estados Unidos de América requiere para su exposición escrita sólo unas diez páginas aproximadamente (notá del informe).

pensamos deben tenerse en cuenta en cualquier proyecto de reforma constitucional, sea del tipo que fuere.

Del epígrafe "Consideraciones Internacionales" de este capítulo, de su parte dedicada a la C.E.E., se reproducen literalmente los prs. 404 a 414, a. i., más tarde, en nota a pie de página al parágrafo 459, del capítulo 12, que se ocupa del Separatismo.

En el tercer epígrafe y como resumen, vistas las características y tendencias fundamentales de la sociedad actual que han de tenerse en cuenta para prever las necesidades constitucionales futuras, se señalan una serie de principios generales o exigencias básicas que han de tratarse en cualquier proyecto de reforma política. Síntesis de principios que no es el resumen completo ni siquiera de todas las consideraciones que al respecto ha tenido en cuenta la Comisión anteriormente. Dichos son:

1. La necesidad de conservar la unidad. La Comisión es de la opinión, que reitera en distintos sitios a lo largo del Informe, de que este principio es indiscutible, exigencia que en el pr. 417 la formula con el siguiente tenor literal: aunque «unidad no significa necesariamente uniformidad..., dado que la indisoluble unidad política y económica del Reino Unido está establecida de tan antiguo, la misma, ha de seguir siendo garantizada. En consecuencia, el Parlamento debe continuar siendo el representante de todas las partes componentes del Reino Unido y conservando la plena soberanía del poder...»

En esta línea se mantendrá con posterioridad los Libros Blancos de septiembre de 1974 y noviembre de 1975, y a esta exigencia responde el planteamiento dado por este Informe Crowther-Kilbrandon al Separatismo y a la devolution, en el capítulo 12 y en las partes VI, VII y VIII del mismo, respectivamente.

2. La conservación y actualización del principio básico de la democracia: el Gobierno por el pueblo.

3. El mantenimiento y actualización de la garantía de las libertades individuales.

4. La reforma no tiene que ser sólo y exclusivamente lo que la opinión pública, motivada por problemas concretos, exija; pero no puede olvidar tampoco que no será viable si no es aceptable para aquélla, si trata de ser impuesta por encima de los deseos reales de la población.

5. Toda modificación constitucional no puede implicar una ruptura excesiva con el pasado, pero al mismo tiempo, ha de tener el grado de flexibilidad suficiente para acoplarse a la fluida movilidad con que cambian las situaciones actuales. Una reforma constitucional, que logre ofrecer diversidad de opciones o que realmente sea capaz de ajustarse al cambio de las circunstancias, tendrá su éxito asegurado.

6. Necesidad imprescindible es también que la comunicación entre el Gobierno y el pueblo sea auténtica, evitando que aquél se deje llevar por sus propios prejuicios al interpretar los que crea que son los sentimientos y opiniones del pueblo.

No obstante lo anterior, se reconoce que no se puede pretender que sea posible formular un proyecto constitucional que satisfaga plenamente todas las exigencias actuales y evoluciones probables, pues algunas de ellas son contradictorias entre sí. Aduce el ejemplo de la reforma del régimen local que se estaba llevando a cabo en la época del Informe. Mediante ella se redujeron en número las entidades locales, dándolas, consecuentemente, una extensión territorial más amplia. La razón justificativa de ello era lograr una Administración local más eficaz, puesto que las nuevas entidades dispondrán de mejores y más amplios recursos, pero con ello es muy probable que su Gobierno se aleje más de las necesidades inmediatas de su población (al menos de las de la menos cercana a su sede), con lo que se hará menos humano. Contradicciones de esta clase surgirán previsiblemente en cualquier proyecto de reforma, en la medida en que los intereses en conflicto no puedan verse conciliados mediante alguna fórmula de arbitrio eficaz. De acuerdo con los principios consignados, el Informe sostiene (pr. 421) que, en último término, ha de ser la población la que decida cómo pueden armonizarse sus diversas exigencias.

La parte VI se ocupa de las posibilidades de la descentralización en Gran Bretaña. Su primer capítulo, el 14, de introducción, precisa el concepto de la Comisión sobre la descentralización, y considera la experiencia a este respecto tanto en Irlanda del Norte como en las regiones de Gran Bretaña.

El capítulo 15 se ocupa de los problemas financieros de la descentralización. El capítulo más extenso del Informe se ocupa sucesivamente de las materias decisivas que a continuación se citan. La metodología de la Comisión para el examen de la problemática financiera, el equilibrio financiero entre el Parlamento y las regiones; los problemas de la igualdad de servicios, impuestos y condiciones económicas, deduciéndose las conclusiones sobre los principios generales de estas cuestiones. El estudio de la distribución geográfica del gasto público en los cuatro países del Reino Unido; presta especial atención a la actual distribución del gasto en los servicios potencialmente susceptibles de descentralización y a los superávit y déficit regionales, llegando a conclusiones sobre la distribución del gasto público y la fiscalidad. Los epígrafes siguientes tratan de las competencias regionales en materia de gastos e ingresos públicos, y en base a las conclusiones que de este estudio deduce, los proyectos posibles de regímenes financieros regionales.

El último capítulo de esta parte, el 16, examina las posibilidades de descentralización de las funciones gubernativas, analizando sus condicionamientos y repasando las susceptibles de descentralizar tanto en general como dentro de los ámbitos específicos de los distintos departamentos ministeriales.

La parte VII está dedicada a las clases de descentralización. Así, el capítulo 17 se ocupa de la legislativa, precisando los límites de esta función a descentralizar y examinando los órganos legislativos y administraciones regionales que serían precisos para llevarla a cabo, así como las consecuencias que la misma implicaría sobre el Estado y la Administración pública centrales.

El capítulo 18 se dedica a la descentralización en el campo del poder ejecutivo, con una exposición metodológica semejante al anterior. Pieza clave en la descentralización regional se consideran los Consejos Regionales, a los que se dedica el capítulo 19, que partiendo de las conclusiones del Informe Redcliffe-Maud, actualiza sus previsiones a las exigencias actuales en este punto.

El capítulo 20 contiene un proyecto de Comité Constitucional para Escocia, analizando sus ventajas e inconvenientes.

El capítulo 21 se ocupa de la descentralización administrativa. En su primer epígrafe, de su finalidad, límites y posibilidades de

ampliación. El epígrafe siguiente trata de la coordinación interministerial a nivel regional, el sistema vigente para solucionarla y las limitaciones y dificultades que en general plantea. Hace un estudio resumido de la figura del prefecto en Francia (prs. 994 a 999, a. i.), y después de analizar el informe que sobre dicha institución preparó el profesor F. F. Ridley, del Departamento de Teoría e Instituciones Políticas de la Universidad de Liverpool, llega a la conclusión de que el sistema del prefecto no es transplantable a una organización regional de Gran Bretaña, en base a que su papel de árbitro administrativo, aunque no es de naturaleza esencialmente política, ofrece aspectos y facetas de esta naturaleza, por lo que no se considera aconsejable el régimen francés que para estos cargos designa funcionarios civiles de carrera. En consecuencia, en el epígrafe siguiente procede a examinar varias figuras posibles de Ministros con competencia regional. Los dos últimos epígrafes se dedican, respectivamente, al análisis del sistema de Secretario de Estado, con los cambios posibles en el mismo, y al resumen de lo expuesto en el capítulo.

El capítulo 22 se ocupa de la organización de carácter regional del Parlamento, en su régimen actual y en los posibles cambios a introducir en dicha estructura organizativa.

La parte VIII contiene las conclusiones de la Comisión sobre la descentralización. El capítulo 23 razona sobre los fundamentos de estas conclusiones a que se han llegado, señalando los defectos y limitaciones actuales del régimen de organización política que han de ser remediados, su proyecto de descentralización y la amplitud de sus soluciones posibles.

El capítulo 24 se dedica a Escocia y Gales, y en sus distintos epígrafes se examinan la necesidad de asambleas representativas, los proyectos de descentralización legislativa y ejecutiva, del Consejo asesor galés y del Consejo escocés, con funciones legislativas y consultivas.

El capítulo 25 se destina a Inglaterra, examinándose, sucesivamente, en sus epígrafes, los proyectos de descentralización ejecutiva, de los consejos asesores y la coordinación a nivel regional y de los comités de entidades locales.

En el capítulo 26 se resumen las conclusiones de la Comisión, pero además se las apostilla con los requisitos necesarios para

su viabilidad y con los exigidos por la auténtica finalidad que con las mismas se persiguen.

En general, ha de advertirse que aunque de acuerdo con la mentalidad del régimen continental y que según la finalidad y contenido del estudio y conclusiones del Informe, parece que lo que se está considerando y se propone es un régimen de descentralización, aquél, tal vez por atención al aspecto y condicionamiento históricos de la Unión, prefiere el término *devolution*, y no porque desconozca el de descentralización, ya que éste lo reserva para los aspectos puramente administrativos de la misma, como expresamente hace en el capítulo 21.

La parte IX comprende sólo un capítulo, el 27, ambos con el mismo título: el régimen de relaciones entre el Gobierno y el pueblo. De acuerdo con la importancia dada a la autenticidad de las mismas ya en la parte IV, se busca la forma de lograrla en las diversas modalidades, partiendo del análisis de la situación actual.

La parte X se consagra específicamente a Irlanda del Norte, dada su problemática peculiar. El capítulo 28 analiza el régimen anterior de *home rule* en la práctica, detectando sus aportaciones positivas y sus deficiencias, obteniendo así los objetivos de la reforma necesaria. El capítulo 29 se ocupa del régimen financiero, partiendo de las disposiciones básicas establecidas para el mismo por la ley de 1920, analizando su evolución posterior hasta los últimos años (ejercicio 1971-72), deduciendo sus características y llegando a las conclusiones necesarias. El capítulo 30 esboza el nuevo régimen constitucional para el país, previa una comparación de las circunstancias de éste con las de Escocia y Gales.

Dadas las peculiares características constitucionales y de otro tipo de las islas del Canal de la Mancha y de la de Man, éstas son objeto también de una parte específica, la XI. El capítulo 31 constata los antecedentes sobre los que tiene que desarrollarse la labor de investigación de la Comisión en esta cuestión, analizando el régimen de gobierno propio de estas islas y sus relaciones con el Reino Unido.

El capítulo 32 resume las cuestiones comprobadas por la Comisión en esta materia, por lo que respecta a las relaciones internacionales, la labor legislativa del Parlamento, la regulación

institucional de los conflictos de competencias, las potestades de la Corona, y las peculiaridades exclusivas de Alderney y Sark.

El capítulo 33 contiene las conclusiones del Informe en este punto, siguiendo un esquema expositivo semejante al del capítulo anterior.

La parte XII contiene un sólo capítulo, ambos con el mismo título: Resumen de las conclusiones. En ellos, y con relación sólo a las 10 primeras partes del Informe, se resumen en extracto (ordenadas en párrafos numerados con referencia a los correspondientes párrafos) las conclusiones ya contenidas en los respectivos capítulos de dichas 10 partes.

De los apéndices, el A contiene la relación de personas, cargos y organismos que declararon o depusieron ante la Comisión. Tanto las aportaciones escritas como las minutas de las declaraciones orales han sido también publicadas aparte por la Her Majesty's Stationery Office. La parte I del apéndice contiene la lista de aquellas personas y organizaciones que prestaron declaración o información formal, distinguiendo entre las que lo hicieron en sesión pública oral o en entrevista privada, y según versaran sobre temas del Reino Unido o de las islas del Canal. El apartado II contiene la relación de personas que ayudaron a la Comisión de alguna otra forma.

El apéndice B muestra la distribución entre los partidos políticos (conservador, conservador independiente, laborista, laborista independiente, liberal, comunista, nacionalista escocés y plaid cymru), de los escaños parlamentarios designados por los distritos galeses y escoceses en las distintas elecciones generales, desde la de 1945 a la de 1970.

El C se dedica al análisis de los impuestos regionales, distinguiendo los ingresos públicos e impuestos directos, los que recaen sobre el tráfico y el consumo, las tasas sobre vehículos a motor y el impuesto finalista sobre la mano de obra.

El D relaciona las funciones ministeriales concretas susceptibles de descentralización, con especificación de los distintos departamentos que las desempeñan.

El E contiene las distintas obras y documentación en general utilizadas durante la investigación; y, por último, el apéndice F contiene el mapa de las regiones de Inglaterra con los límites de

las regiones de planificación económica actualmente existentes y con las modificaciones que hay que introducir en aquéllos para ajustar éstos a los territorios de los nuevos condados resultantes de la reforma de la Administración local, en curso en la época de elaboración del informe.

J. A. TORRES SOTO

## PARTE V

### SEPARATISMO Y FEDERALISMO

#### CAPITULO 12

#### SEPARATISMO

422. Ya hemos indicado nuestro criterio en las páginas anteriores de este Informe de que las actuales quejas de la opinión se dirigen principalmente contra el centralismo y contra la reciente evolución política que ha disminuido el respeto constitucional a la libertad de la persona. Esta parte (la V) y la VI a la VIII, ambas inclusive del Informe, consideran principalmente las quejas y reclamaciones contra el exceso de centralización y se ocupan de encontrar las vías de solución para que los poderes actualmente ejercidos por Westminster y Whitehall lo puedan ser en un futuro por las regiones. Después, la parte IX ya no se ocupa de los problemas regionales, sino de los más generales del país y de las formas con que éstos pueden ser encauzados.

423. El Parlamento puede transferir sus poderes a las regiones de una de estas tres maneras: cediendo la competencia en todas las materias, lo que equivale de hecho a la cesión de la soberanía y a la creación de un nuevo Estado nacional independiente; transmitiendo su poder soberano sobre algunas materias, pero conservando aquél sobre otras, normalmente las de defensa militar y relaciones exteriores; o, reteniendo la soberanía política y delegando en las regiones el ejercicio de la competencia sobre determinadas materias. Este Informe identifica terminológicamente estas tres posibilidades con los nombres de, respectiva-

mente, separatismo, federalismo o descentralización (6). Este capítulo 12 se ocupa del separatismo (7). El próximo capítulo 13, del federalismo, y los siguientes, 14 a 26 ambos inclusive, de las distintas modalidades de la autonomía política y la descentralización administrativa (8).

424. Esta Comisión limita los problemas del separatismo sólo a los problemas que el mismo plantea en Escocia y Gales. Por lo que respecta a éstos últimos, los aspectos de la cuestión no son muy diferentes en ambos, a pesar de que ellos como país sí que lo sean en muchos aspectos. Estas diferencias entre los dos países ya las hemos señalado en el capítulo 10 (9), pero en este capítulo volvemos de nuevo sobre aquéllas que tienen relación con la cuestión que ahora nos ocupa. Volvemos a insistir en que el principal objeto de estudio de esta parte del Informe —el si un pueblo que posea una identidad nacional peculiar puede o no ser incluido en una unidad política y económica más amplia— es común para Escocia y Gales. Algunos factores del problema se pueden dar con mayor intensidad en un país que en el otro, pero opinamos que los factores más decisivos son los mismos en ambos, por lo que creemos que, dada la finalidad del estudio contenido en este capítulo, se halla justificado el que nos ocupemos al mismo tiempo de Escocia y Gales.

### Concepto del separatismo

425. El concepto de separatismo que maneja esta Comisión es el general propio del mismo y no meramente el que, en concreto, se deduce de las reclamaciones del Partido Nacionalista Escocés y del Plaid Cymru. Utilizamos el término de separatismo en el sentido de la separación de Escocia y Gales del resto del Reino Unido y su conversión en Estados soberanos totalmente independientes, con plena competencia sobre todos los asuntos internos y exteriores; aunque, en una línea lógica con los factores generales de nuestro estudio, suponemos que permanecerían bajo la

(6) Devolution.

(7) Separatism.

(8) The many different aspects and forms of devolution.

(9) Que se ocupa de los sentimientos y movimientos nacionalistas de dichos países.

Corona como Estados independientes y que serían miembros de pleno derecho de la Commonwealth.

426. A pesar de que también los nacionalistas reclaman la soberanía plena para Escocia y Gales, el concepto de separatismo que se deduce de sus propios argumentos no encaja exactamente con el expuesto en el párrafo anterior; pues, a pesar de que deseen que Escocia, Gales e Inglaterra sean completamente libres e iguales entre sí, la forma en que sus proyectos estructuran su independencia conlleva un alto grado de cooperación con Inglaterra, especialmente en materias económicas; y es más, estiman que esta cooperación se incrementará en un futuro próximo. Se han esbozado intentos para obviar la dificultad que plantea a este respecto el concepto de soberanía, debilitando sus consecuencias o abandonándole por caduco o inadecuado. Así, se ha afirmado que la soberanía no abarca todas las posibilidades del Estado, prueba de ello es que actualmente todos los Estados son tan interdependientes entre sí que ninguno posee completa libertad de acción, por lo que, aunque Escocia y Gales no llegasen a tener la plena soberanía tendrían el mismo poder soberano de hecho que los demás Estados.

427. Esta Comisión no está de acuerdo con que el problema de la soberanía pueda soslayarse de esta forma. Nos hemos ocupado de estudiar la auténtica realidad del poder constitucional y llegamos a la conclusión de que es un hecho evidente que incluso en el mundo moderno un Estado o es un Estado soberano o si no, no es Estado. Lo que sucede es que cualquier Estado, que ya lo sea por ser soberano, puede hacer convenios con otros Estados que le limiten sus posibilidades de acción, y, debido a múltiples causas, el número de convenios de esta clase viene aumentando. Pero estos convenios tienen su fundamento en la soberanía de los Estados que los han suscrito; y, en definitiva, porque el Estado independiente tiene pleno poder político sobre sus asuntos internos es por lo que puede regular sus relaciones con otros países en la forma que considere más conveniente. Escocia y Gales no podrían ser Estados independientes en el pleno sentido de la palabra a no ser que detentaran un poder de esta clase, que no lo tendrán si su independencia queda supeditada a la colaboración permanente con Inglaterra en las materias más importantes.

428. Si Escocia y Gales llegaran a adquirir la independencia en el auténtico sentido de la palabra, Gran Bretaña estaría formada por tres Estados totalmente independientes. En este supuesto, los tres Estados tendrían la posibilidad de suscribir convenios entre ellos y de establecer una cooperación mutua en la forma que muchos nacionalistas escoceses y galeses desean. Mas con esta fórmula no existe ninguna garantía de que dicho movimiento de cooperación se mantenga en un futuro: aunque inicialmente los tres Estados cooperaran entre sí, más tarde podrían perfectamente cambiar de criterio. Una Escocia independiente, que presumiblemente mantendría sus vínculos con la Corona y la Commonwealth, también podría romperlos con posterioridad, tal como hizo la República de Irlanda.

429. Las relaciones políticas y económicas con Inglaterra también podrían verse modificadas. Los nacionalistas suponen que Escocia y Gales como Estados independientes se unirían normalmente con Inglaterra para formar un mercado común británico, dentro de cuyo ámbito no existirían fronteras militares ni pasaportes ni restricciones a la libre circulación de personas, productos y capitales. Pero los nacionalistas galeses ya han reconocido expresamente que dentro de un mercado común británico de este tipo la libertad de acción económica del Gobierno galés se vería considerablemente restringida en la práctica; y tanto los nacionalistas galeses como los escoceses reclaman como derecho básico en todas las materias el de la libertad para negarse a cooperar con Inglaterra. Tampoco puede garantizarse que una Inglaterra separada vaya a sentirse siempre dispuesta a cooperar con Escocia y Gales. Aunque al principio se mantuviera una comunidad ideal, las circunstancias podrían variar en el sentido de llegar a provocar desavenencias. Ya algunos nacionalistas escoceses han aceptado expresamente que no es impensable la posibilidad de barreras aduaneras entre Escocia e Inglaterra, sin dejar de negar claramente cuando se ha sugerido su posibilidad, otras medidas de tipo separatista, como, por ejemplo, la restricción a la inmigración de personas procedentes de Inglaterra. Por ello, la concesión de la soberanía a Escocia no podría evitar que estos hechos se produjeran en parte.

430. En resumen, esta Comisión sostiene que el concepto de

separatismo que se utiliza en este Informe implica la división de Gran Bretaña en tres Estados soberanos completamente independientes: Inglaterra, Escocia y Gales. Cada uno de ellos tendría pleno poder político sobre todos sus asuntos internos y externos, independencia de los demás en sus relaciones con la Corona, y condición de miembro soberano e independiente en las Naciones Unidas y en la Comunidad internacional general. En la práctica, estos tres Estados en tal situación podrían decidir cooperar estrechamente de diversas maneras; pero el hecho de que Escocia y Gales pudieran llevar a cabo tal cooperación con Inglaterra bajo un régimen de self-government, no permite equiparar este segundo supuesto al separatismo.

431. Ya hemos dejado afirmado en el capítulo 11 que para esta Comisión la unidad política y económica del Reino Unido debe de ser conservada. Por ello, no recomendamos la consagración del separatismo para Escocia y Gales. A continuación, en este capítulo examinamos los principales argumentos del separatismo y explicamos por qué le rechazamos. La parte más detallada de nuestro examen sobre esta materia se funda en la información directa que hemos recogido respecto de Escocia y Gales y en multitud de publicaciones sobre el tema. Como material adicional, sobre los aspectos económicos del separatismo, hemos utilizado el trabajo de investigación sobre la economía galesa, realizado por el profesor G. L. Rees (uno de nuestros comisionados adjuntos) y sus colaboradores del Colegio Universitario de Gales, de Aberystwyth, que se encuentra recogido en nuestras publicaciones de la documentación utilizada (10). También hemos extraído material de otras obras dedicadas específicamente a la economía escocesa (11). En una de las publicaciones de nuestra documentación adjunta se contiene un juicio valorativo en general respecto de estas publicaciones utilizadas (12).

(10) Publicación de investigación núm. 8 (nota del informe).

(11) Véase por ejemplo: a) Dr. R. G. C. McCrone: *El futuro de Escocia: la economía del nacionalismo*, BLACKWELL; b) *Organización política y situación económica de Escocia* (profesores K. W. ALEXANDER y A. D. CAMPBELL, en el vol. V de las pruebas documentales); c) Dr. D. SIMPSON: *Independencia escocesa: un análisis económico*, Upphust Series, SNP, Departamento de Investigación; d) N. McCORMICK (director): *La cuestión escocesa: ensayos sobre el nacionalismo escocés*, Oxford University Press (nota del informe).

(12) Publicaciones de investigación, serie 10. Aspectos económicos y financieros del regionalismo y el separatismo, Dr. D. N. King (nota del informe).

### **Análisis concreto del separatismo**

432. Las afirmaciones que fundamentan el movimiento del separatismo en Gran Bretaña son las siguientes: Escocia y Gales son naciones diferentes, por lo que así tienen que ser consideradas a efectos políticos; desde su incorporación al Reino Unido, sin embargo, dicha característica ha venido viéndose disminuida progresivamente; a pesar de ello, ambas naciones tienen posibilidades económicas para asegurar su viabilidad como Estados independientes; por lo anterior sólo afirmando su propia personalidad y logrando la independencia total pueden asegurar su prosperidad. Este Informe examina a continuación, una a una, estas cuatro proposiciones, y después analiza las consecuencias que dicho separatismo arrastraría sobre el posible ingreso del Reino Unido en la Comunidad Económica Europea.

### **Escocia y Gales en el supuesto de llegar a ser naciones independientes**

433. Se sostiene que si se lograra que Escocia y Gales fueran tratadas constitucionalmente como auténticas naciones independientes dentro del Reino Unido, serían tratadas lo mismo que Inglaterra en su totalidad, y no como hasta ahora, como las regiones fronterizas más pobres de la misma, al igual que el Norte inglés. La consagración de su derecho a elegir su independencia, que traería consigo el efecto citado de ser comparadas con toda Inglaterra y no solamente con alguna de sus regiones más pobres, se basa en el principio de que Escocia y Gales, como auténticas naciones que son no pueden ser despojadas de su derecho a la autodeterminación; de forma que, aunque en el pasado hayan elegido asociarse al Reino Unido, pueden romper sus vínculos con el mismo y hacerse completamente independientes.

434. Esta Comisión es de la opinión de que, salvo sectores minoritarios, la población de Escocia y Gales no cree que el problema clave de la garantía de su peculiaridad como nación sea el de consagrarla constitucionalmente en el plano político. El movimiento de opinión en pro de asegurar sus propias peculia-

ridades nacionales se orienta a identificar el mismo con sus características culturales y su bienestar económico y social; garantizado esto, su nacionalismo es compatible con la unidad política, siempre que ésta respete sus características nacionales peculiares. El Reino Unido se ha mantenido porque los valores que representa han merecido de los pueblos que lo integran la suficiente adhesión y reconocimiento. Por ejemplo, los escoceses justamente tenaces en la defensa de su sistema jurídico propio, no han dejado de sentir una profunda admiración por el Common Law inglés, que ha sido el sistema jurídico político utilizado por la mayor parte de América del Norte, de Africa y de Australia u Oceanía y por aquellas regiones de Asia que una vez fueron parte del Imperio británico. Otro ejemplo, ningún galés, constante defensor de su propia lengua y cultura, rechazaría nunca como compatriotas a Shakespeare o Burns ni las clasificará como ejemplos del genio extranjero, como, en cambio, lo haría con Beethoven o Picasso. Las estrechas relaciones entre ingleses, escoceses y galeses, más aún las personales y familiares que las (también existentes) comerciales y financieras, hacen imposible que el escocés o galés medio reniegue de su condición de británico; es más, en secreto se siente orgulloso de ella, y no por ser británico deja de sentirse menos escocés o galés.

435. Por todo ello, no hay razón para sostener que para la mayoría de los escoceses y galeses su vinculación con sus propios países supere o excluya su vinculación hacia el Reino Unido como totalidad. Se ven como auténticos ciudadanos de este Reino y no desean ser considerados ajenos al mismo, aunque desde otros puntos de vista más concretos se consideren sólo parte de él. No desean separarse del Reino Unido más de lo que también puedan desearlo los ingleses. Siglos de unión han producido una comunidad y un Estado británicos, con lo que la gran mayoría del pueblo de estos tres países que los constituyen se siente feliz de pertenecer a aquéllos. Ni el Derecho constitucional que vivimos ni el sentido común pueden fundamentar que, porque Escocia y Gales sean naciones separadas, tengan que ser necesaria y concretamente Estados separados.

436. Otra proposición menos dogmática y bastante diferente es la de que, desde el punto de vista de los fines del Estado, los

escoceses y galeses deben de ser considerados como pueblos distintos, con exigencias propias. La consecuencia principal de esta afirmación es que en determinados casos en que estén en juego intereses privativos de Escocia o de Gales puede ser justo actuar de forma que parezca que se contradigan los intereses más amplios de todo el Reino Unido. En otras palabras, que sin necesidad de variar la actual estructura orgánica constitucional del Reino Unido, éste o quizá más simplemente Inglaterra, debe de realizar algún sacrificio en orden a garantizar la identidad nacional de Escocia y Gales y a respetar sus propias concepciones de la unidad. Buena parte de la población escocesa y galesa vería esto como algo que lógicamente se les debe —como una auténtica cláusula de su acuerdo de unión constitucional con Inglaterra (13).

437. Una consecuencia de esta concepción sería la adopción de medidas tendentes a asegurar en la mayor medida posible que las óportunidades de empleo fuesen tan buenas en Escocia y Gales como en toda Inglaterra. Alegan los nacionalistas que habría

---

(13) 66. Las primeras tendencias hacia la unidad política de Escocia se configuraron de forma semejante a las de Inglaterra, pero los estrechos lazos feudales entre estos dos países se disolvieron radicalmente con posterioridad, debido a las exigencias de soberanía y de señorío de los ingleses que culminaron en las reclamaciones totalitarias de Eduardo I de Inglaterra (reino 901-24), que provocaron la guerra de independencia escocesa. Este largo período de conflictos entre Inglaterra y Escocia se vio reforzado por la alianza franco-escocesa que perduró, a lo largo de doscientos cincuenta años, hasta la Reforma. Bajo la dirección de los héroes nacionales, William Wallace y Robert el Bruce, los escoceses consolidaron su independencia como nación, siendo decisiva a este respecto la aplastante victoria obtenida por el Bruce sobre los ingleses, en Bannockburn, el 1314. Las relaciones entre los dos países no mejoraron como era necesario hasta que ambos se vieron obligados a hacer causa común en la defensa del Protestantismo, y hasta que después, en 1603, Jaime VI de Escocia, sucedió, como heredero de la casa de Tudor, en el trono de Inglaterra y Gales (en esta segunda Corona, como Jaime I).

67. Aunque la unión de las Coronas abría la posibilidad de una unión política, no se produjeron movimientos en este sentido en la primera época. El Parlamento escocés siguió en su sede de Edimburgo, a pesar de que el Soberano hubiera trasladado la suya a Londres, que ya no estaba tan cerca. Durante la Edad Media, el Parlamento había sido el instrumento tanto del rey como de los nobles, dependiendo de la mayor fuerza que tuviesen cualquiera de los dos, pero más tarde el desarrollo del sistema de estamentos —nobles, hidalgos, clérigos y burgueses constituyeron conjuntamente una sola Cámara— determinó, como en Inglaterra, el que llegase a ser un órgano poderoso de la colectividad. Después de 1603, Jaime VI de Escocia, reinó como I en Inglaterra 1603-25, el Parlamento escocés era controlado cada vez más por un comité ejecutivo, el de los Lords of the Articles, del que el rey se aseguró su completo control, desde 1612, hasta su desaparición, en 1690. Al caer, en su larga lucha por ganar el control político, de la soberanía financiera, que, en último término era competencia del Parlamento de Westminster, el Parlamento escocés era incapaz de ejercer ninguna presión eficaz sobre su soberano, de forma que la Asamblea general de la Iglesia de Escocia, a pesar de haber estado suprimida durante dos etapas que comprendieron más de la mitad del siglo XVII, llegó a ser considerada más representativa del pueblo escocés que el Parlamento.

que garantizar lo anterior en razón a que la frustración que siente el escocés o galés que ha de abandonar su país para poder encontrar trabajo fuera del mismo es muy superior a la que, por la misma razón, pueda sentir el inglés que se ve

Sin embargo, éste finalmente disfrutó de un breve florecimiento, desde que se abolió el Comité de los Lords of the Articles hasta que su existencia independiente llegó a su fin, el 1707.

#### *La Unión de los Parlamentos*

68. La Unión de 1707 fue un hecho decisivo en todos los conceptos, dado que se logró por acuerdo voluntario entre los dos Parlamentos. Aunque ya al comienzo del reinado de Ana (1702-14), los dos Parlamentos habían designado comisionados reales que llegaron a un acuerdo sobre los principios generales de la unión, posteriores diferencias de criterio entre los dos países pusieron de manifiesto que si se dejaba depender la solución de la evaluación natural de los hechos, no se lograría de ningún modo el que las negociaciones para la unión llegasen a feliz término. Con ánimo de ampliar su autoridad, el Parlamento escocés había promulgado una serie de disposiciones dirigidas a confirmar su independencia. Concretamente, la Ley de Seguridad, que obtuvo la sanción real con evidente pesar de su titular, en 1704, había dispuesto que a la muerte de la reina Ana, el régimen de sucesión en Escocia sería distinto del de Hannover, el cual, sin embargo, ya regía en Inglaterra desde la Ley fundacional (Act of Settlement) de 1701. La república inglesa tomó forma en la Ley de extranjeros (Alien Act.) de 1705, dirigida abiertamente contra el *status* de los escoceses en Inglaterra y el comercio entre los dos países; sus disposiciones entrarían en vigor al final del año, a no ser que antes Escocia aceptara la sucesión de los Hannover.

69. Como era de esperar, esta medida repercutió en el Parlamento escocés tanto en el sentido de hacerle mantenerse en el régimen de sucesión distinto, lo que hubiese significado la vuelta a una separación completa, como en el de motivarle en favor de la unión. En esta situación se nombraron nuevos representantes de los Parlamentos que llegaron rápidamente a un acuerdo sobre las condiciones de la unión, que, por insistencia de parte inglesa, fue total y unitaria, y no federal, como seguramente hubiesen preferido la mayoría de los escoceses. A pesar de la oposición importante existente en Escocia su Parlamento acabó estimando que la unión era la solución más clara para los problemas de las relaciones entre los dos reinos, aprobando la Ley de Unión (Act. of Union) por 110 votos contra 69. Estas estipulaciones fueron aprobadas inmediatamente después, sin ninguna enmienda, por el Parlamento de Westminster.

70. El primero de los veinticinco artículos de la Ley de Unión disponía la unificación de los dos reinos bajo la denominación de Gran Bretaña. Se hallaba unido a esto la aceptación por Escocia de la Ley de Sucesión, asegurándose así la continuidad de la unión de las Coronas. El artículo tercero preveía un solo Parlamento para Gran Bretaña (que se regulaba con más detalle por los artículos siguientes y por otras disposiciones adicionales que formaron parte del acuerdo fundacional), en el que Escocia tendría la representación debida. Otros artículos establecían la libertad de comercio entre los dos países, con la misma bandera, moneda y sistema de pesas y medidas. Salvo lo dispuesto en algunas disposiciones transitorias, el régimen tributario se establecería a partir de entonces sobre una base común, y Escocia recibió un «equivalente», por una sola vez, de unas 400.000 libras, en compensación de su hecho de asumir una parte de la Deuda nacional de Inglaterra. Como habían sido suprimidas las legislaturas independientes, de forma que los dos países entrasen a formar parte de una unión política y económica total, se adoptaron disposiciones especiales sobre la continuidad de la Iglesia escocesa y del Derecho y sistema jurídico propios de Escocia.

71. La Unión fue un acontecimiento único. No puede sorprender que sus finalidades fuesen discutidas en su época y que desde entonces los resultados de la Unión hayan venido siendo objeto en Escocia de muchos acalorados debates. Desde

obligado a abandonar el valle del Tyne (14) para acudir a Londres.

438. En cierta medida Escocia y Gales ya vienen teniendo una Administración separada a través de las Oficinas para ambos territorios; pero esta institución, ni tiene competencia sobre todas las materias posibles (15), ni permite, por sí sola, la adopción de una política total e independiente para cada uno de

el principio hubo quienes se opusieron, no ya a las condiciones de la disposición fundacional, sino al propio concepto de unión integradora. Sin embargo, ambas partes de Escocia comenzaron a disfrutar de los frutos económicos de la Unión, tales como los de la revolución industrial ya en marcha, de forma que el movimiento nacionalista moderno no apareció hasta la segunda parte del siglo XIX.

113. Las Leyes Tudor de 1536 y 1542, establecieron para el principado una estructura de gobierno adecuada a los tiempos modernos. Se convirtió a todo Gales en un gran condado (Shire), dividido en los trece condados (Counties) (si incluimos Monmouthshire) que hoy en día se conocen. Los cantrefs (cantref: entidad territorial medieval de Gales, que comprendía cien entidades municipales) y commotes (división territorial inferior de un cantref) del antiguo régimen, se conservaron en su organización interna como unidades administrativas más pequeñas. Se nombraron jueces de paz, alguaciles (sheriffs) y Lores adjuntos, y los miembros del Parlamento se eligieron en base a los mismos privilegios que en Inglaterra. La Ley de 1542 estableció un sistema uniforme de tribunales, conocido como el del Tribunal de Great Sessions. Se determinaron los territorios de los partidos de los jueces de Gales, que dos veces al año se desplazaban en sesión oficial (Assize) a las ciudades para solucionar los casos relativos a las mismas. El Consejo de Gales y de las Marcas, se reunía bajo su presidente, en su sede de Ludlow, desde donde supervisaba la aplicación del Derecho y arbitraba en los contenciosos no resueltos que se elevaban y en los que tenían lugar entre los condados y sus condes. Fue suprimido en 1689. La magistratura galesa propia subsistió hasta 1830, en que los tribunales de Gales se incorporaron a la organización judicial de Inglaterra; incorporándose Monmouthshire al partido judicial de Oxford y creándose partidos judiciales en Gales del Norte y Chester y Gales del Sur.

(14) Confer., infra, parágrafo 433.

(15) Ver cuadro 5.1.

CUADRO 5.1.

#### COMPETENCIAS EJECUTIVAS DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO PARA ESCOCIA Y GALES

La lista siguiente no es exhaustiva, pero señala los principales campos de competencia funcional. Una información más amplia se contiene en el Apéndice D.

Escocia	Gales
Agricultura y Pesca con excepciones de escasa importancia	Agricultura y Pesca (conjuntamente con el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación)
Arte y Cultura (excepto la función financiera del Consejo de las Artes)	Arte y Cultura (excepto la función financiera del Consejo de las Artes y los museos, galerías y bibliotecas locales)
Derecho penal	
Arrendamientos agrícolas	
Patrimonio de la Corona	

estos dos países. Lo único que dichas Administraciones han logrado traer consigo es que, para asegurar unos niveles mínimos en los servicios públicos, comunes a todo el Reino Unido, como consecuencia de la inferioridad de dichos mínimos en algunos de los servicios en Escocia y Gales, se ha logrado incrementar el gasto público «per capita» correspondiente. Pero esto mismo se ha logrado en las regiones más pobres de Inglaterra, sin que hayan dispuesto de Administración pública especializada alguna.

439. La unidad económica y política del Reino Unido sería imposible si Escocia y Gales funcionarán con un régimen constitucional distinto y una política económica limitada a sus propios

Escocia	Gales
Enseñanza (excepto la universitaria y la investigación científica civil)	Enseñanza. Primaria y Secundaria solamente
Servicio contra incendios	
Higiene y normas de calidad de los alimentos	
Montes	Montes
Sanidad	Sanidad
Desarrollo de las Tierras Altas	
Vivienda y policía de la construcción	Vivienda y algunos aspectos de la policía de la construcción
Funciones jurídicas	
Régimen Local	Régimen Local
Policía gubernativa	
Prevención de la Polución	Prevención de la Polución
Prisiones	
Potestades reglamentarias	
Vías de Comunicación	Vías de comunicación
Asistencia social	Asistencia social (excepto tribunales y libertad condicional de menores y post-asistencia médica)
Deportes y juegos públicos	Deportes y juegos públicos
Transporte (excepto el de ferrocarriles y el de mercancías por carretera)	Transporte (sólo algunos aspectos del transporte de viajeros por carretera)
Turismo	Turismo
Planificación urbana y rural	Planificación urbana y rural
Planes de urbanismo	Planes de Urbanismo
Servicios comunitarios y para la juventud	

recursos. Sentado lo anterior, ha de reconocerse que si el actual régimen constitucional y administrativo se modificara para garantizar en la mayor medida posible las peculiaridades nacionales de ambos países no traería consigo el que la Unidad del Reino se socabase. La modificación a introducir sería simplemente lograr destinar los créditos presupuestarios extraordinarios a la equiparación de los servicios públicos de Escocia y Gales con los de Inglaterra y para financiar los que aquéllos necesitan para atender sus peculiaridades materiales y culturales.

440. En línea con nuestra conclusión básica sobre el separatismo (16) repetimos que la garantía de las peculiaridades nacionales de los escoceses y los galeses no exige ni que estos dos países se transformen en Estados independientes dentro del Reino Unido ni siquiera que su autonomía dentro de la misma unidad constitucional sea total y plena. La ampliación de su competencia política y administrativa propias en un grado bastante más amplio que el que les permite el régimen constitucional vigente no alteraría la unidad esencial del Reino Unido.

### Consecuencias de su incorporación al Reino Unido

441. La segunda presuposición básica (17) es que Escocia y Gales se han visto capitidisminuidas desde su incorporación al Reino Unido, debido a que sus necesidades peculiares han sido insuficientemente entendidas y comprendidas por los sucesivos Gobiernos de Londres, que han dedicado preferentemente su atención a las exigencias de Inglaterra, considerando a las de Escocia y Gales como problemas periféricos. Se sostiene además que la incorporación de estos dos países a un Estado unitario cuya población mayoritaria es inglesa ha puesto en peligro la conservación de los modos peculiares de vida de la población de aquéllos.

442. Ocupan un lugar preeminente en la literatura nacionalista los argumentos de que los Gobiernos del Reino Unido se han despreocupado de los problemas de Escocia y Gales y han

(16) Ver final del párrafo 435.

(17) Ver párrafo 432.

descuidado su atención a la solución de los problemas de desempleo y emigración de dichos países. Puede ser que estos argumentos se deban más a la reavivación de los sentimientos nacionalistas que a propios defectos del régimen político de Londres, por lo que también es posible pensar que si éste hubiera tenido más éxito últimamente en la solución de los problemas económicos, dichos argumentos nacionalistas hubiesen encontrado menos base de apoyo en la opinión pública.

443. Es un hecho evidente para la generalidad de la opinión pública que los problemas económicos claves de Escocia y Gales no deben su origen al hecho de que estos países se incorporaran hace siglos al Reino Unido, sino a que más recientemente se han visto afectados por el hecho de que, al igual que otras regiones de Inglaterra, al basar su economía en las industrias pesadas, el declinar competitivo de las mismas, les ha privado de su posibilidad de seguir manteniendo estas sus industrias de cabecera por su escasa o nula rentabilidad. Se ven, pues, estos países obligados a buscar nuevos modelos económicos que les permitan lograr aumentar las prestaciones tanto de las empresas privadas y públicas como las de los servicios indivisibles: carreteras, escuelas, viviendas y demás servicios públicos.

444. Es imposible predecir lo que hubiera sucedido si Escocia y Gales no se hubiesen incorporado al Reino Unido, pero en otro plano sí se puede afirmar que, basándose en las distintas modalidades de su incorporación, poseen el suficiente derecho a exigir al Gobierno del Reino Unido que les preste la atención suficiente dentro de las posibilidades del mismo. Se argumenta, en cambio, que tanto Escocia como Gales han recibido del reino sólo una atención insuficiente, que ambos países le han dado al Reino Unido más de lo que han recibido de éste, puesto que después de haber sido utilizados para y expoliados por la revolución industrial, resulta que en la actualidad el Reino los olvida. Este argumento de la negligencia del Gobierno del Reino Unido respecto a estos dos países ha sido el más eficaz de los aducidos por sus movimientos nacionalistas. En base a ello se permiten afirmar que por muy mal que lo hubiera hecho cualquier Gobierno de un Estado escocés o galés independiente nunca lo hubiera hecho peor a como lo han realizado los del Reino Unido.

445. No se puede olvidar la contribución de Escocia y Gales al desarrollo de la economía del Reino Unido. No es solamente que la prosperidad económica del Reino se haya basado en la explotación de los recursos naturales, tales como las minas de carbón y hierro de estos dos países (los mejores dotados en este sector de la economía unida), sino que encima ha contribuido a dicha prosperidad el que parte de la población más preparada y con mayor nivel de estudios de Escocia y Gales se viera obligada a emigrar a Inglaterra o a otros países de la Commonwealth. Si el Reino Unido no hubiese contado con estas personas —dedicadas al comercio, a la función pública, a la sanidad, a la educación y a tantas otras profesiones y especialidades— no hubiese conseguido alcanzar el grado de éxito que logró.

446. Después que los escoceses y galeses han adquirido conciencia de su contribución histórica al esplendor del Reino Unido, soportan difícilmente el que encima el Gobierno del mismo les olvide o les abandone en los tiempos difíciles. No obstante, como resultado de nuestras investigaciones directas, los miembros de esta Comisión podemos afirmar unánimemente el hecho de que, por lo menos durante los últimos años, el Gobierno del Reino Unido dedica preferentemente más atención a estos dos países hasta llegar incluso a extremos desproporcionados. A través de la participación en el Gabinete de los Secretarios de Estado para Escocia y Gales y la de sus representantes propios en los comités parlamentarios, ambos países han logrado que sus exigencias peculiares sean eficazmente atendidas: El gasto público per cápita (18) dedicado a la población de Escocia y Gales es en la actualidad sustancialmente superior al destinado a la de Inglaterra (19). El hecho de que Escocia haya dispuesto algo antes que

(18) Per Head en el original.

(19) Nota del informe.

589. El cuadro 15.1 muestra el estado comparativo en servicios públicos por persona correspondiente a la población de los cuatro países del Reino Unido. De él no obstante, se han excluido: 1) los originados por los gastos públicos indivisibles, o sea, los de defensa, los de representación diplomática y los de ayuda al exterior; 2) los intereses de la deuda pública, y, por razones estadísticas;... 3) otro tipo de gastos públicos, como son las subvenciones al sector agrícola, los subsidios financieros al sector nacionalizado de los transportes y la mayoría de los gastos de financiación del capital de las industrias nacionalizadas. Descontados éstos, representa aproximadamente los dos tercios del gasto público total. Prescindiendo de las especificaciones y análisis estadísticos más rigurosos contenidos en nuestra citada documentación de investigación anexa, el cuadro es por sí mismo lo suficientemente expresivo como para servir de guía comparativa general de los gastos públicos, y, también, aunque con

menor precisión del nivel de prestación de los servicios públicos, financiados con aquéllos. No obstante, es incompleto en el aspecto de que no nos proporciona datos suficientes como para poder establecer comparaciones en esta materia entre las distintas regiones de Inglaterra.

CUADRO 15.1

GASTO PÚBLICO PER CAPITA POR PAISES, EXPRESADO EN PORCENTAJES EN RELACION CON EL CORRESPONDIENTE A INGLATERRA

AÑO	Inglaterra	Gales	Escocia	Irlanda del norte
1963-64	100	116	118	103
1964-65	100	117	116	102
1965-66	100	114	114	108
1966-67	100	116	115	108
1967-68	100	113	121	109
1968-69	100	117	128	114
1969-70	100	116	131	118

FUENTE: Documentación de Investigación 10. Cuadro 22 (B).

590. Del examen de las cifras contenidas en el cuadro, puede apreciarse que el gasto público per cápita ha aumentado sustancialmente en Escocia en los últimos años, llegando en el ejercicio 1969/70 a un 31 por 100 más que el correspondiente a Inglaterra; y si la comparación pudiera hacerse con respecto a sólo algunas regiones de este segundo país, la diferencia sería, sin duda alguna, aún más alta. Carecemos de criterios exactos para juzgar en qué medida este tratamiento evidentemente favorable para Escocia sea debido a la existencia de una oficina para Escocia y de un secretario de Estado del Gabinete para dicho país; pero, en todo caso, lo que sí sugieren los porcentajes del cuadro es que Escocia parece que, a este respecto, tiene mucho más que ganar si se mantiene el régimen político vigente.

591. El cuadro 15.1 muestra que el gasto público per cápita en Gales es también sustancialmente mayor que el de Inglaterra, a pesar de que, por otro lado, en la actualidad haya descendido a un porcentaje bastante más bajo que el correspondiente al de Escocia. Es bastante sorprendente, en cambio, que el gasto público per cápita para Irlanda del Norte haya sido sólo escasamente superior al de Inglaterra hasta los últimos años, de forma que sólo en 1969-70 haya logrado alcanzar el nivel correspondiente al de Gales; no obstante, las cifras para el Ulster correspondientes a los ejercicios de los años posteriores a los citados muestran un incremento relativamente fuerte.

*La distribución actual del gasto público en los servicios potencialmente susceptibles de descentralización.*

592. Si bien las cifras del cuadro 15.1 nos proporcionan una clara indicación de la distribución actual del total del gasto público, no nos orientan sobre cómo quedaría probablemente distribuido el gasto público per cápita entre las distintas Administraciones regionales en un régimen general de descentralización. Ello se debe a que los gastos, sobre cuyos totales se han calculado los porcentajes del cuadro, incluyen los gastos públicos de la Administración local, pero también los originados por ciertos servicios públicos de la central, tales como subvenciones para inversiones y prestaciones de la seguridad social, que tienen muy pocas probabilidades de poder ser descentralizados. Además, tampoco nos muestran las diferencias significativas que a este respecto se dan entre las distintas regiones de Inglaterra. En cambio, el cuadro 15.2 se limita a aquellos servicios que, en términos generales, son los que mayores probabilidades tienen de ser objeto de una descentralización regional. Incluye los gastos públicos de la Administración central constituidos por las subvenciones para fines generales de la Administración local (estas subvenciones en el régimen que proponemos, serían probablemente canalizadas a través de las administraciones regionales) y otros de aquélla destinados a finalidades específicas, tales como las de vivienda, vías de comunicación, hospitales, servicio Nacional de Sanidad, Comités Ejecutivos, policía administrativa y subvenciones para universidades. También ha sido posible introducir

Gales de ministro dentro del Gabinete y de Administración propia (20) refuerza más la afirmación anterior respecto de aquél

en el cuadro 15.2 estimaciones aproximativas sobre las distintas regiones de Inglaterra, aunque la labor para obtenerlas resultó ser tan dificultosa y lenta que no nos ha permitido completar más que las correspondientes a un solo año, que ha sido el del ejercicio 1968-69, el último de los que teníamos esbozados estas estimaciones. Las regiones utilizadas han sido las correspondientes a las divisiones regionales de planificación regional (ver parágrafos 205 y 209 y siguientes).

593. Puede apreciarse en el cuadro 15.2 que el gasto público per cápita es mayor en Escocia y Gales que en Inglaterra, y en ambos casos, en las mismas proporciones aproximadamente que las del correspondiente a los servicios públicos más amplios recogido en el cuadro 15.1. Del interior de Inglaterra al Norte de la misma la corresponde un porcentaje mejor que el de todas las demás regiones, aunque todavía no tan alto como el de Gales y, ni de lejos, tan elevado como el de Escocia, su vecino más próximo. Considerado aisladamente, el esquema de estos porcentajes que ofrece Inglaterra muestra poca variación relativa entre sus regiones, pero al compararlo con los porcentajes de Escocia y Gales, las regiones inglesas con menor nivel de gasto público —concretamente las Midlands Oriental y Occidental— aparecen como sustancialmente perjudicadas. Efectivamente, el gasto público per cápita de la Administración central en los servicios públicos que con mayor facilidad podrían descentralizarse es en la actualidad un 38 por 100 más alto en Escocia que en las regiones inglesas de más bajo nivel de gasto en los mismos supuestos. Aunque el cuadro 15.2 no puede considerarse automáticamente como un claro 'reflejo' del diferente tratamiento otorgado por la Administración central a las distintas partes del Reino Unido (es sólo una muestra parcial de un año únicamente), proporciona cierta idea de las tensiones financieras que surgirían entre las distintas regiones y países bajo un régimen generalizado de descentralización.

CUADRO 15.2

GASTO PÚBLICO PER CAPITA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, DURANTE 1968-69, EN SERVICIOS POTENCIALMENTE SUSCEPTIBLES DE DESCENTRALIZACIÓN. (EXPRESADO EN PORCENTAJES SOBRE EL GASTO 100 CORRESPONDIENTE A INGLATERRA)

Norte	114
Noroeste	102
Yorks y Humberside	102
Midlands Occidental	94
Midlands Oriental	94
Anglia Oriental (*)	99
Suroeste	97
Sureste	100
Inglaterra	100
Gales	119
Escocia	129
Irlanda del Norte (**)	—

FUENTE: Deducido del cuadro 8 (c) de la Documentación de Investigación, núm. 10.

(\*) Inglaterra Oriental: Confer: Webster's New Collegiate Dictionary, Voces Anglia y England, en su Gazzeteer; y The Shorter Oxford English Dictionary on historical principles Anglian y East Anglian.

(\*\*) En Irlanda del Norte la Distribución de funciones entre la Administración central y la local es distinta de la de Gran Bretaña. Por esta razón no es posible obtener un criterio preciso de comparación con el resto de los territorios contenidos en el cuadro 15.2. Estimaciones aproximadas indican que para Irlanda del Norte, considerada como región, una cifra de porcentaje aproximada podría ser la de 130 (nota del Informe).

(20) 78. La organización anterior perduró hasta el año 1885, en el que se creó una oficina administrativa dependiente del Secretario de Estado para Escocia. A partir de 1892; el titular de dicho organismo fue siempre miembro del Gabinete,

sobre éste. Pero el hecho de que las decisiones políticas fundamentales adoptadas en los últimos años sean más beneficiosas para Escocia y Gales se debe a razones puramente políticas; esto es, que no se adoptaron porque fuese más beneficioso para el Reino el dictarlas para cualquiera de estos dos países en vez de para Inglaterra, sino que simplemente se adoptaron porque la opinión pública de aquéllos vociferaba más que la de éste.

447. Pero a pesar de la especial atención prestada a Escocia y Gales en los términos descritos en el párrafo anterior, la población de las mismas aún se siente descontenta respecto al régimen político centralizado en Londres. Las razones de la permanencia de esta insatisfacción tienen varias causas. «La primera causa posible» es que la mayoría de dichas poblaciones todavía no tiene conocimiento del régimen administrativo y parlamentario especial que actualmente les rige, por lo que, mucho menos conoce cuáles son las ventajas que actualmente obtiene porque sus países sean miembros del Reino Unido. Esto puede deberse en parte a que el poder central no ha acertado a explicar a los pueblos de Escocia y Gales lo que ha hecho exactamente por

salvo de los Gabinetes de Guerra. Desde su creación, sus competencias reglamentarias y administrativas abarcaban un ámbito material extenso, en el que se incluían las cuestiones jurídicas, las de orden público y las de educación (ejercidas a través del departamento para la educación en Escocia, creado en 1872 como un organismo colegiado dependiente del Consejo Privado). Además se esperaba de él que controlara a los distintos órganos administrativos colegiados que se habían venido creando para la obtención de objetivos públicos concretos en Escocia, cuyo número se vino incrementando hasta la primera guerra mundial; en 1914 había órganos de este tipo para la agricultura, la pesca y el régimen local, el Consejo general de intervención y el Comité de Prisiones. Cuando se creó el Consejo de Sanidad para Escocia, en 1919, se reservó su presidencia al Secretario de Estado para Escocia, y su vicepresidencia para el nuevo cargo político de Subsecretario parlamentario de Sanidad.

134. Se produjo una evolución significativa en la distribución de la competencia ministerial sobre asuntos galeses. En octubre de 1951, se creó la oficina del Ministerio para Asuntos Galeses, que dependió del Secretario del Interior, hasta que en 1957, pasó a depender del Ministerio de la Vivienda y del Régimen Local. Entre estos años, volvieron a surgir peticiones de que existiese un Secretario de Estado que se ocupase solamente de los asuntos de Gales y que ejerciera una serie de competencias comparables a las del Secretario de Estado para Escocia. Esto se recomendó en 1957, por el Consejo de Gales y Monmouthshire (Consejo de Gales y de Monmouthshire, Tercer Memorandum [Cmnd 53] enero de 1957, nota del informe), como consecuencia de un estudio de la Administración pública de Gales. Sin embargo el gobierno de entonces no pensó que Gales estuviese «desde un punto de vista ideal, útilmente atendida mediante una copia casi a escala, del sistema de gobierno existente en Escocia» (Administración Pública de Gales [Cmnd. 334], diciembre de 1957, nota del informe). Por consiguiente, no aceptó la principal recomendación del Consejo, pero en su lugar nombró un Ministro de Estado para ayudar al Ministro para Asuntos galeses e introdujo otras medidas dirigidas a reforzar la Administración de Gales. Fue, en octubre de 1964, cuando, en cumplimiento de una promesa electoral, se incluyó en el Gobierno un Secretario de Estado para Gales.

ellos. Una posible causa de esto puede ser que aquél tenga miedo a que si así lo hace, el pueblo de Inglaterra se entere, con lo que dentro de un cierto tiempo se podría sentir tan resentido como el de Escocia y Gales.

448. «La segunda causa posible» es que a pesar de todo lo que ha hecho el Gobierno del régimen actual en favor de Escocia y Gales no ha logrado incrementar sustancialmente su prosperidad. Sus niveles de desempleo han continuado siendo superiores a los del promedio de la totalidad del Reino Unido (21). La culpa se atribuye a la clase política, que lo que fundamentalmente desea es ser bien considerada por Londres. Para lograrlo paga a cambio el tributo de sostener públicamente que un régimen autónomo y descentralizado desde Edimburgo o Cardiff no podría ser mejor que el actual.

449. «La tercera causa posible» es que sólo la parte minoritaria informada de la población de Escocia y Gales tiene un exacto conocimiento de la influencia que su Administración pública (oficinas respectivas) y sus funcionarios públicos propios ejercen no sólo en sus países sino también en la totalidad de la Administración del Reino Unido. Creemos que si la población escocesa y galesa estuviera auténticamente informada de lo que en realidad viene haciendo en su favor el actual régimen de desconcentración de la Administración pública, la mayoría de dichas poblaciones no reclamaría un régimen de autonomía política.

(21) Este cuadro contiene los diferentes índices porcentuales de desempleo existentes en los últimos años en los diferentes países y regiones que componen el Reino Unido.

PAÍSES Y REGIONES	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Reino Unido .....	1,6	2,5	2,5	2,5	2,7	3,7
Gran Bretaña .....	1,5	2,4	2,4	2,4	2,4	3,6
Inglaterra .....	1,3	2,2	2,2	2,2	2,4	3,2
Norte .....	2,6	4,0	4,7	4,8	4,8	5,9
York y Humber .....	1,2	2,1	2,6	2,6	2,9	4,0
Midlands orientis .....	1,1	1,8	1,9	2,0	2,3	3,1
Anglia Oriental .....	1,4	2,1	2,0	1,9	2,1	3,1
Sudeste .....	1,0	1,7	1,6	1,6	1,7	2,0
Suroeste .....	1,8	2,5	2,5	2,7	2,8	3,4
Midlands occid. ....	1,3	2,5	2,2	2,0	2,3	4,0
Norroeste .....	1,5	2,5	2,5	2,5	2,8	4,1
Gales .....	2,9	4,1	4,0	4,1	4,0	4,7
Escocia .....	2,9	3,9	3,8	3,7	4,3	6
Irlanda del Norte .....	6,1	7,7	7,2	7,3	7,0	8

(Nota del Informe)

450. Esta Comisión es de la opinión de que si la población de Escocia y Gales se la hubiera informado de que sus problemas económicos arrancaban realmente de su incapacidad para renovar sus equipos técnicos anticuados, como ha pasado también en las regiones de Inglaterra, el resentimiento por esta causa de aquéllas no se hubiese volcado contra el régimen constitucional vigente. A esto se ha unido el que las fuentes de producción de su sector primario, por múltiples razones técnicas y de transporte, han superado los costes competitivos. Teniendo en cuenta todo esto, aunque sea cierto que el poder central haya descuidado la política económica de Escocia y Gales, no se tienen las pruebas suficientes para afirmar que estos países hubiesen garantizado y fomentado mejor su economía si hubiesen dispuesto de Gobierno propio.

451. Lo que si está claro, sin embargo, es que los sucesivos Gobiernos del Reino Unido han afrontado enérgicamente los problemas económicos de Escocia y Gales. Todo su territorio ha sido declarado como zona necesitada de ayuda y protección económica, y desde hace más de una década se han venido dedicando ingentes créditos presupuestarios al fomento del desarrollo industrial en la misma. Se han adoptado medidas para trasladar las ampliaciones de la industria manufacturera de los Midlands y el Sudeste de Inglaterra a aquellas zonas de protección económica, medidas de tal amplitud que en algunos casos incluso han perjudicado la eficacia de las empresas acogidas a ellas. La mayoría de los economistas que se han ocupado del problema se hallan de acuerdo en afirmar que sin estas medidas especiales proporcionadas por el Gobierno central las dificultades económicas de Escocia y Gales hubieran experimentado una evolución aún más perjudicial; sin perjuicio de que pueda ser objeto de discusión el si se pudiera haber hecho incluso más o el si todo el dinero colocado en Escocia y Gales ha sido invertido en la forma más rentable posible. Pero cualquiera que sean los errores que a este respecto el régimen del Reino Unido haya podido cometer, pocos de ellos podrían ser clasificados de tal naturaleza o clase que unos Gobiernos independientes para Escocia y Gales los hubieran podido evitar por ellos solos. El hecho es que, a pesar de sus desventajas geográficas y naturales, Escocia y Gales

han disfrutado de un nivel de vida no sustancialmente menor que el del total del Reino Unido, más elevado que el de Irlanda del Norte y notoriamente mayor que el de la República Irlandesa (22).

452. En base a lo expuesto en los párrafos anteriores, esta Comisión estima que no existe base suficiente para sostener que bajo el régimen actual Escocia y Gales hayan sido abandonadas ni que hayan sufrido pérdidas materiales por causa de su incorporación al Reino Unido; todo lo contrario, han solido recibir un tratamiento preferencial. Lo que sucede es que su completa recuperación económica requiere la del total de la economía del Reino Unido, puesto que sus perspectivas económicas se hallan vinculadas a las de Inglaterra, y esto seguiría siendo así aunque aquellos dos países llegaran a ser independientes.

453. Otro argumento separatista es el de que, prescindiendo de las consecuencias materiales de la misma, la incorporación de Escocia y Gales a un Estado unitario dominado por Inglaterra ha amenazado sus peculiares formas de vida y cultura. Por lo que respecta a Escocia este argumento parece carecer de peso alguno. No podemos saber si el espíritu de Escocia, tal como lo es en la actualidad, es menos fuerte de lo que hubiera sido si no se hubiera producido la unión. Sin embargo, las instituciones nacionales de larga tradición de Escocia continúan prosperando y las influencias inglesas procedentes de sus relaciones vecinales y comerciales no parecen ser lo suficientemente fuertes como para afectar la estructura esencial de la cultura y la forma de vida escocesas tal como han sido recibidas y mantenidas desde siglos pasados. El pueblo escocés tendrá que seguir viviendo con los tiempos, pero lo seguirá haciendo de acuerdo con su propia forma de vida.

454. Sin embargo, parece claro que, en cambio, la cultura de Gales ha llegado a verse más presionada, debido a que sus vínculos geográficos, económicos y sociales con Inglaterra son más estrechos que los de Escocia. En una época de radio, televisión y comunicaciones rápidas, el peculiar modo de vida galés ha tendido

---

(22) Ver por ejemplo el examen comparativo de las distintas cifras totales de producción interior, en el Capítulo II de la obra del Dr. McCrone: «El futuro de Escocia: la economía del nacionalismo» (nota del Informe).

a verse abandonado —tendencia que se manifiesta en el proceso de constante disminución del número de galeses que hablan su idioma propio. Ya hemos indicado que en el pasado los Gobiernos de Londres dedicaron sus esfuerzos a imponer el uso del idioma inglés en Gales, lo que agravó el fenómeno de abandono del uso de la lengua nativa. A pesar de ello, la unión con Inglaterra no ha podido evitar el fuerte renacimiento de la cultura galesa en los últimos años, de forma que el sentimiento de la peculiaridad social de Gales es aún muy fuerte. Desde hace algunos años, incluso con el apoyo y fomento estatales, mucha gente se viene dedicando a la preservación y defensa del idioma galés, y las instituciones nacionales galesas, durante bastante tiempo adormecidas, están incrementando su vigor.

455. De lo que se carece de prueba alguna es para afirmar que cualquiera que hayan sido las alteraciones que los rasgos peculiares de Escocia y Gales hayan experimentado por el contacto con Inglaterra durante tantos años, lo hayan sido a causa de que el pueblo inglés deseara sustituir por su propia cultura la de aquellos dos países. Sencillamente porque como ya hemos indicado antes, es un error el creer que exista una sola cultura inglesa nítidamente definida; Inglaterra es una agrupación funcional de comunidades, algunas de ellas tan distintas entre sí en términos sociales a como lo sean las propias Escocia y Gales. En general, las condiciones político culturales imperantes en el Reino Unido son tales que permiten subsistir toda forma de vida peculiar si los que la practican quieren sostenerla, de forma que los actuales hábitos de vida de los escoceses y galeses reflejan perfectamente lo que a este respecto de verdad han deseado sus propios pueblos. Las culturas de Escocia y Gales han demostrado una encomiable capacidad para sobrevivir a la unión con Inglaterra. Para conservarse y desarrollarse no necesitan de la independencia política. Por otro lado, aunque Escocia y Gales fuesen independientes no podrían aislarse de las influencias exteriores; es posible que lograsen aislar su peculiar sentido comunitario y sus tradiciones culturales de las influencias externas en un grado menor a como lo han venido haciendo hasta ahora dentro del Reino Unido.

### La viabilidad de Escocia y Gales como Estados independientes

456. La tercera presuposición básica del movimiento en favor del separatismo es que Escocia y Gales tendrían la suficiente viabilidad económica como Estados independientes como para compararse a otros Estados modernos pequeños pero prósperos, tales como Noruega y Dinamarca.

457. Ha sido muy debatida la hipótesis de si Escocia y Gales podrían «seguir solos». En concreto, se ha discutido sobre el punto de si en la actualidad Escocia no se haya «subsidiada», en el sentido de que produce menos ingresos al Estado que recursos que de él recibe, y sobre la cuestión de si lograría mantener una balanza de pagos equilibrada después de obtener la independencia. A partir del hecho de los recientes descubrimientos de yacimientos petrolíferos en las costas escocesas del Mar del Norte, aquellos problemas no son ya tan fáciles de contestar.

458. Los críticos del movimiento nacionalista (especialmente los que son escoceses y galeses) sostienen que Escocia y Gales son financieramente dependientes de Inglaterra porque el montante que obtienen en forma de gastos públicos no llega a cubrirse cuantitativamente por las rentas que aportan a los ingresos e impuestos públicos, de forma que el conseguir la independencia les traería consigo la necesidad, o de reducir sus niveles de vida o de elevar los de sus impuestos, soluciones ambas inaceptables políticamente. En respuesta a este argumento, los defensores del nacionalismo han tratado de demostrar que Escocia y Gales no son subsidiarias de Inglaterra, aduciendo que gran parte de los gastos públicos a los que en la actualidad aquellos países se ven obligados a cotizar desaparecerían después de la independencia: concretamente, el gasto público destinado a la defensa se vería sustancialmente reducido.

459. En un intento de clarificar la situación financiera de Escocia el Tesoro elaboró, en 1969, un «Presupuesto escocés» (23). En él se sostenía, con ciertas reservas, que durante el ejercicio 1967-68, la cifra total del gasto público destinada a Escocia superaba en 466 millones de libras la del total de los impuestos

(23) Estimaciones de la Administración Central de los ingresos y gastos públicos imputables a Escocia, correspondientes al año financiero 1967-68; Tesoro Real, octubre 1969 (nota del Informe).

aportados por la misma al Reino Unido. Este déficit entre ambas partidas significaba aproximadamente el 30 por ciento del total del gasto público dedicado a Escocia en ese mismo ejercicio. En 1971, el Tesoro publicó un «Presupuesto galés» (24), que mostraba que, para el ejercicio de 1968-69 se produjo una diferencia por las mismas razones por lo que respecta a Gales, de 182 millones de libras, que equivalían a cerca del 22 por ciento del gasto público para ese país en el mismo ejercicio.

460. No obstante, el método estadístico utilizado para llegar a las conclusiones citadas en el párrafo anterior ha sido impugnado, y no solamente por los nacionalistas, especialmente en el caso del presupuesto escocés. El citado déficit escocés de 466 millones suponía que la aportación de Escocia a los gastos de defensa del Reino Unido alcanzaron los 222 millones de libras, cifra calculada en base a su población; pero, como el propio Tesoro aclaró, podría sostenerse también que la aportación de Escocia a la defensa común podría calcularse además no sólo en base al total de su población (el 9'4 por ciento) sino de acuerdo con su participación en el producto nacional bruto interior (8'5 por ciento) o en las rentas de las personas (7'7 por ciento). Mediante estos dos segundos criterios, la cifra de su aportación a los gastos de defensa se hubiera visto reducida de 222 a 203 ó 182 millones de libras respectivamente.

461. En general, los economistas partidarios de la independencia sostienen que aunque las cifras utilizadas por los presupuestos escocés y galés deberían de haber sido correctamente manejadas, en todo caso, por lo que respecta a los años citados, siempre hubiera habido un exceso de gastos sobre los ingresos públicos correspondientes a dichos países. Una controversia más detallada sobre este punto se encuentra detenidamente expuesta en las publicaciones de nuestra documentación de investigación (25).

462. Hemos citado y nos hemos referido a los presupuestos escocés y galés porque los consideramos información de impor-

---

(24) Estimaciones de la Administración Central de los ingresos y gastos públicos imputables a Gales, correspondientes al ejercicio financiero de 1968-69. Tesoro Real; septiembre 1971 (nota del Informe).

(25) Ver documentación de investigación, publicaciones 8 a 10, ambas inclusive (nota del Informe).

tancia en relación con la cuestión general del separatismo, a pesar de que, no obstante, no los estimamos prueba decisiva de la cuestión de si Escocia y Gales pueden ser viables como Estados independientes y soberanos. El hecho de que, en la actualidad estos países absorban del Reino Unido más dinero público que el que le proporcionen (26) no tiene por qué implicar el que

(26) Así lo hace también Irlanda del Norte (ver el análisis del «Presupuesto de Irlanda del Norte» en nuestra Documentación de investigación, vol. 10, apéndice 3) y también probablemente, lo harán la mayor parte de las regiones de Inglaterra (ver capítulo 15, párrafos 594 y 595 de este Informe) (nota del Informe). Superávit y déficit regionales.

594. Las cifras estimativas de las distintas clases de gasto público anteriormente expuestas no son, a pesar de todo, lo suficientemente expresivas del beneficio neto que las distintas partes componentes del Reino Unido obtienen del gasto presupuestario destinado a los servicios públicos. Para determinar dicho beneficio líquido o neto es necesario compensar el valor de lo que aquéllas reciben de la Administración central con la suma total de lo que las mismas aportan a esta última en concepto de impuestos. En la actualidad, dicho beneficio no se puede conocer, por la simple razón de que no se efectúan los cálculos necesarios indicados, dado que bajo el actual régimen de Estado unitario, se estima innecesario echar cuentas financieras a sus partes componentes. En el actual régimen político se hace frente a los problemas concretos de cualquiera de los países o regiones que lo componen sin pensar en cual sea la aportación y el rendimiento fiscales de estos últimos. Por el contrario, desde el punto de vista de un régimen de descentralización es inevitable el no tener que dejar de considerar la aportación financiera neta de cada una de las entidades territoriales descentralizadas. En tal tipo de régimen hay que tener en cuenta necesariamente la distinta condición de aquellas partes del Reino Unido que pueden ser capaces de autofinanciarse fiscal y presupuestariamente, de las que, para lo mismo, necesitan de la redistribución de fondos concedida por el Estado Central. En la actualidad, se carece de información pública estimable sobre esta problemática concreta (salvo, tal vez, la deducible del cuadro 35 de la publicación 10 de nuestra Documentación de Investigación, nota del Informe), pero esta Comisión opina que la distribución geográfica de los ingresos y gastos públicos seguramente arrojaría superávit en favor de las regiones del Sudeste y los Midlands Occidental de Inglaterra y déficit para Irlanda del Norte, Gales, Escocia y, probablemente, para las restantes regiones de Inglaterra. Algunos de los indicados déficit previstos serían de importancia, pues hay que tener en cuenta que las entidades territoriales de bajo nivel de ingresos públicos son precisamente las que requieren la mayor cuantía de gastos públicos. Nuestras impresiones sobre qué regiones van a ser claramente usuarias de las distribuciones presupuestarias del Reino Unido, y cuales otras, por el contrario, pueden ser financiadoras de los presupuestos del Reino, se basan en una perspectiva del gasto y el ingreso públicos más amplia que la que pudieran prever y desarrollar unos gobiernos autónomos regionales, de forma que nuestras suposiciones en esta materia no tienen suficiente base proyectiva para un régimen de descentralización, debido a que el supuesto considerado no parte de la posibilidad de este segundo. Pero, a pesar de lo anteriormente expuesto, prescindiendo de los distintos sistemas y regímenes, lo que sí aportan nuestras consideraciones sobre este asunto es simplemente la clara evidencia de la tendencia a que unas partes del Reino Unido podrán mejorar su situación financiera bajo un régimen de descentralización, y que otras, en cambio no.

#### *Conclusiones respecto a la distribución de los gastos públicos y los impuestos*

595. Ya hemos indicado que las bases estadísticas, que hemos utilizado para las opiniones de los seis párrafos anteriores, se hallan muy lejos de constituir un estudio estadístico completo y perfecto. Esta Comisión cree que para poder realizar una reforma auténticamente descentralizadora es imprescindible la realización previa de unos estudios estadísticos más completos sobre la problemática que aquélla plantea.

no pudieran subsistir como económicamente independientes si así se lo propusieran. Si de verdad desearan su separación, es lógico que se hallaran dispuestos a sufragarla a costa de una disminución de sus niveles de vida.

463. A los nacionalistas les gusta creer que el hecho de la independencia espolearía al pueblo escocés y al galés a llevar a cabo mayores esfuerzos económicos, con lo que al hacer frente de esta forma a esta completamente nueva situación lograrían revitalizar sus propias economías nacionales. El incremento de prosperidad que así se logrará generaría un aumento de los ingresos por impuestos y un menor gasto público de los destinados a la seguridad social, tales como las prestaciones por seguro de desempleo. Las viejas (o sea las actuales) cifras serían ya irrelevantes. Mas todo esto no es más que especulación. Sencillamente porque aunque el nivel de vida de Escocia y Gales descendiera en los primeros años subsiguientes a su independencia, seguiría siendo alto en términos comparativos mundiales. Escocia y Gales son ya países avanzados. Su población no es menor a la de otros países actualmente independientes; su producto nacional bruto per cápita es, respectivamente, el 89 y el 86 por ciento del medio del Reino Unido (27); sus pueblos tienen un alto nivel de educación, poseen una madura educación política y son plenamente capaces de gestionar sus propios asuntos. En estos términos, el único problema que se plantea con su independencia es el de si serían capaces de seguir sosteniendo su actual nivel de vida; de forma que si se probara que ambos países se hallaran preparados para soportar este sacrificio a costa de su independencia, la viabilidad económica de la misma sería sostenible (28).

De entrada, al carecerse de estos estudios, lo que sí puede predecir es que si se establece un régimen de descentralización sin que el financiero actual del Reino Unido no se modifique, lo único que se logrará es que, a través de las subvenciones entre los países (Escocia y Gales) y regiones (las distintas de Inglaterra), la mayor aportación financiera para el mismo seguirá basándose en los superávits impositivos que aportan las regiones del Sudeste y de los Midlands Occidentales de Inglaterra. O sea, que esta predicción se corresponde esencialmente con la actual situación del vigente régimen unitario. Pero hay que tener en cuenta que, lo que bajo el régimen actual se repite año tras años sin dificultades jurídico formales, bajo un nuevo régimen de descentralización no podría lograrse su mantenimiento sin la necesidad de adoptar a su vez nuevas disposiciones constitucionales.

(27) Ver documentación de investigación, vol. 10, pág. 63 (nota del Informe).

(28) Ver párrafo 474 de este Informe, en el que se reitera la importancia que da la Comisión a este argumento.

464. Otro punto en esta problemática de si Escocia y Gales podrían «seguir solos» es el de si lograrían en esta circunstancia mantener el equilibrio de sus balanzas de pagos. Un déficit continuado en estas balanzas sería el auténtico problema que la independencia económica de estos países no podría soportar, incluso aunque se adoptase la solución de estabilizar los principales factores de producción; porque, cualquier intento, después de la independencia, de sostener los mismos niveles de prestación en los servicios públicos anteriores a aquélla, traería consigo el recurso a los medios de la economía para sostenerlos a costa de abandonar los sectores que les mantendrían en su nivel de exportación en el mayor alto grado necesario para nivelar su balanza comercial.

465. Por muchos estudios prospectivos que puedan realizarse no es posible determinar con la suficiente precisión si Escocia y Gales van a tener o no, como naciones independientes, déficit iniciales, ni si, en tal supuesto, los mismos van a ser escasos o excesivos. Sin embargo, existen indicios tanto de que ambos los tendrían sustanciales como de que el de Gales sería proporcionalmente mayor que el de Escocia (29). Obtenida su independencia no sería solo que Escocia y Gales dejarasen de pagar impuestos al Estado del Reino Unido, sino que también dejarían de percibir la financiación del gasto público de éste; además el Reino Unido cesaría de efectuar compras de bienes y servicios en aquellos países para sostener los servicios públicos de su Estado. Por lo que el cese de estos flujos monetarios originados por los gastos e ingresos públicos de un Estado común traería consigo influencias negativas sobre las balanzas de pagos de Escocia y Gales. Por todas estas razones, es bastante sensato llegar a la conclusión de que Escocia y Gales tendrían déficit en sus balanzas de pagos en los años inicialmente subsiguientes a la consecución de su independencia. Esto les traería consigo problemas de subsistencia y desarrollo económicos, de los que nos ocuparemos con posterioridad en este mismo capítulo.

466. Suponiendo en base a las consideraciones anteriores que Escocia y Gales, una vez obtenida la independencia, arrastrarían

---

(29) Ver publicaciones de la Documentación de investigación, vol. 10, pp. 65-66 (nota del Informe).

presupuestos y balanzas de pagos deficitarias, hay que preguntarse también en qué medida dicha suposición se vería afectada por los descubrimientos de petróleo en el Mar del Norte. Por este hecho, esta suposición no se vería modificada en lo más mínimo por lo que respecta a Gales, aunque, por otro lado, no quepa descartar la posibilidad futura de explotación petrolífera en costas galesas. Escocia puede encontrarse ante reparos de tipo legal respecto a la propiedad de los yacimientos. Por la propia naturaleza jurídica de estas cuestiones, esta Comisión no puede dar una opinión autorizada sobre dichos reparos posibles. De entre las probables respuestas, la más favorable a Escocia parece ser la de que este país adquiriría derechos exclusivos sobre los recursos naturales de la plataforma continental adyacente a sus costas, con lo que las licencias de concesión petrolíferas ya otorgadas en dicha área podrían ser renegociadas a este respecto por el Gobierno de Escocia, puesto que la protección legal de las mismas habría desaparecido desde el momento en que el Reino Unido habría abandonado la protección de los derechos de propiedad en esta zona.

467. Sin embargo, no es posible calcular el valor que los beneficios petrolíferos aportarían a Escocia en el caso de que se cumplieran las perspectivas legales favorables expuestas en el párrafo anterior. No hay forma de saber exactamente, hasta ahora, la amplitud de los recursos existentes —ya que la estimación de las mismas varía sustancialmente en las diversas publicaciones al respecto— ni su posible rentabilidad, de la que depende el precio de venta a fijar para las distintas concesiones de explotación concedidas. Por estas razones, es demasiado pronto para poder precisar en qué medida el presupuesto de un Estado escocés independiente vería mejoradas sus rentas con las procedentes de las tasas de las licencias de explotación, de los royalties o de los impuestos sobre los productos petrolíferos, ni en qué medida los flujos de ingresos y salidas determinados por la puesta en marcha de este sector minero e industrial afectarían a su balanza de pagos. Lo único que de momento interesa a los fines de esta Comisión es el dejar sentado que si existe la posibilidad de que estos recursos petrolíferos sean suficientemente cuantiosos en sus reservas y rentables en su explotación, dismi-

nuirían las razones para sostener que Escocia como Estado independiente tendría que hacer frente a graves problemas de presupuesto estatal y balanza de pagos deficitarios.

468. Dado el desconocimiento actualmente existente sobre las posibilidades económicas del petróleo del Mar del Norte, este hecho por sí solo es únicamente una presunción en favor de la viabilidad económica de la independencia de Escocia. Pero ello no obsta a que se pueda creer en la viabilidad económica de una Escocia o un Gales independientes, incluso sin petróleo. Opinamos que, en ambos supuestos (con y sin petróleo) tendrán graves dificultades de subsistencia económica como Estados independientes, pero no podemos sostener como causa suficiente para que rechacen su independencia el que con ella vayan a ser más pobres. Toda la problemática de su viabilidad económica como Estados independientes es, en cierta medida, una cuestión meramente secundaria. La cuestión de la separación de Escocia y Gales del resto del Reino Unido se reduce en realidad a si de verdad la población de estos dos países la desea firmemente. En este último supuesto, los argumentos sobre la viabilidad económica serían escasamente relevantes: ya se preocuparían ellos mismos de procurarse la viabilidad necesaria.

### **La independencia como necesidad económica**

469. La cuarta y última presuposición básica del movimiento separatista es que Escocia y Gales únicamente podrán asegurar su prosperidad a base de lograr conseguir su nacionalidad independiente y de establecerse como Estados soberanos. En otras palabras, que no podrán obtener su prosperidad plena dentro del Reino Unido, pero que sí podrían alcanzarla separadas de él.

470. ¿En qué razones han podido basarse para llegar a afirmar que Escocia y Gales no pueden lograr su prosperidad dentro del Reino Unido? La primera y principal es el hecho evidente de que, en los últimos años, el desarrollo y la prosperidad de aquellos dos países han sido menores que los de otras partes del Reino Unido. Para los críticos nacionalistas ello se debe principalmente al hecho de que el Reino Unido sea regido como una

sola unidad económica. Han señalado que en muchos casos la política económica del Reino Unido no se adecua a las circunstancias propias de Escocia y Gales: por ejemplo, medidas deflacionarias como las del aumento de los impuestos o restricción de las ventas a plazos, que se han adoptado en ocasiones para combatir situaciones inflacionarias, lo han sido en épocas en que los índices de desempleo de Escocia y Gales eran particularmente elevados. La adopción del impuesto finalista sobre el número de trabajadores empleados (30), que incentiva la reducción de plantillas en las industrias del sector terciario, ha sido especialmente perjudicial para Escocia y Gales, países con un alto nivel de desempleo y una importante industria turística. El gravoso incremento de los impuestos sobre los licores se ha denunciado como el causante de que no se haya podido lograr la plena explotación económica del whisky escocés. En estos ejemplos, los intereses generales de la totalidad del Reino Unido han entrado en conflicto con los propios de Escocia y Gales. También han surgido oposiciones de intereses respecto a empresas privadas. Así en el caso de Astilleros de Upper Clyde, los intereses generales del Reino Unido parecen requerir la terminación del apoyo presupuestario estatal a la compañía, mientras que si se considera el problema desde un punto de vista puramente escocés se halla justificada la continuación del gasto público originado por su subvención estatal, en orden a mantener miles de puestos de trabajo y a conservar una industria de construcción naval en Escocia. Casos como este de instituciones que dependen de la ayuda de la Administración del Reino Unido se ha dicho que lo que han hecho ha sido desarrollar en Escocia y Gales una mentalidad de «extender la mano» (31), tendiendo a socavar la iniciativa local.

471. La importancia del sector público en el campo de la economía ha aumentado considerablemente en los últimos años, reforzando todavía más el carácter de Londres como centro de poder industrial y comercial. Se sostiene que este centro de poder atrae hacia sí desde Escocia y Gales a las personas más competentes y preparadas, con lo que la nueva industria que

(30) Selective employment tax.

(31) «Beggin-bowl».

se establece en dichos países consiste muchas veces simplemente en empresas auxiliares que requieren poco y viejo personal directivo y que consecuentemente son las primeras que son cerradas en épocas de recesión. Hay, no obstante, toda una serie de tareas responsables que llevar a cabo en Escocia y Gales, pero existe el temor de que en las actuales circunstancias lleguen a ser asumidas por empresas débiles y marginales, que poca influencia podrán ejercer, por tanto, sobre el progreso y desarrollo económico propios. Como consecuencia de la opinión anterior, se argumenta que debería de disponerse de nuevos centros de decisión económica establecidos en Escocia y Gales, en el marco de unos respectivos Estados independientes que contasen con los necesarios resortes de control y fomento de sus economías nacionales para ajustar éstas a sus necesidades peculiares. Sólo en estas circunstancias, los intereses industriales y comerciales se sentirían atraídos hacia estos países y las capacidades personales de las poblaciones escocesa y galesa serían plenamente aprovechadas y empleadas en exclusivo interés de sus propios países, asegurándose la prosperidad de los mismos.

472. A pesar de que esta Comisión simpatiza con el sentimiento de frustración que subyace detrás de las afirmaciones de los párrafos anteriores, no puede aceptar la conclusión de que Escocia y Gales no puedan lograr alcanzar su prosperidad dentro del Reino Unido. Ya hemos indicado que, en nuestra opinión, sus problemas surgen de cuestiones meramente económicas que se hallan muy poco vinculadas con variables políticas. Cuestiones que seguirán vigentes, si no se afrontan, aún en el caso de que Escocia y Gales lograran la independencia. Bajo el régimen vigente, estos países no se han visto tan abandonados como para tener que soportar las consecuencias de las medidas más duras de la política del Reino Unido que eran inadecuadas a sus propias circunstancias, puesto que ha existido una política regional destinada a compensarles por los efectos contraproducentes de aquéllas. Se ha fomentado expresamente la creación de nuevas industrias en Escocia y Gales y el traslado a éstos de las ampliaciones de las existentes en Inglaterra, a base de subvenciones y otras medidas de apoyo financiero a los industriales que aceptaban esta nueva localización de sus empresas. Además, se

han establecido deliberadamente en Escocia y Gales gran número de nuevas delegaciones y órganos de la Administración pública, en orden a proporcionar a estas zonas más puestos de trabajo y mayor consumo de gasto público. Medidas de este tipo ya han ayudado sustancialmente a estos países en el sentido de crear en ellos puestos de trabajo adicionales. Que estas medidas no hayan tenido todo el éxito esperado no quiere decir que nunca lo podrán tener, y, sin embargo, incluso se las ha llegado a considerar como un medio de aplazar la solución de los problemas a largo plazo. A pesar de ello, el régimen político vigente no impide por sí la mejora de la eficacia de las medidas de su política regional, existiendo además, por otro lado, fuertes razones para esperar que el ingreso del Reino Unido en la Comunidad Económica Europea mejore la potencialidad y eficacia de las medidas de política regional que aquél podrá entonces adoptar. No vemos, pues, base para sostener la afirmación de que el régimen de Londres nunca será lo suficientemente capaz por sí mismo de llevar a cabo lo que realmente sea necesario para Escocia y Gales.

473. Para el criterio de esta Comisión, por consiguiente, Escocia y Gales pueden lograr su prosperidad dentro del Reino Unido. Entonces, ¿hay base para sostener que ellas lograrían mayores ventajas si fueran independientes? Como posibles argumentos en favor de esta proposición, nosotros vemos sólo dos, que ya hemos mencionado anteriormente en este Informe. Uno de ellos es que la independencia por sí misma traería consigo un efecto revitalizador que impulsaría la actividad económica propia. El segundo que en la actualidad tiene sólo importancia por lo que respecta a Escocia, es que si ésta lograra su independencia, por esto sólo podría verse como uno de los Estados relativamente ricos por causa del petróleo.

474. Estos dos argumentos no son realmente convincentes, aunque no pueden abandonarse del todo. Concretamente, de los dos, el argumento del efecto revitalizador que la independencia traería consigo, del que ya nos hemos ocupado en el párrafo 462, es el más digno de atención. Pero, como precisamente para nosotros, el argumento básico en favor de la independencia de Escocia y Gales consiste en cuentan a este respecto con el apoyo masivo y sincero de sus propios pueblos, no se puede considerar

científicamente el argumento de su independencia mientras dicho apoyo popular no se haya probado seria y estadísticamente. Por otra parte, en cualquier caso, es demasiado simplista relegar la solución concreta de problemas complejos y de largo tiempo existentes, íntimamente conexiones a las propias estructuras básicas de Escocia y Gales, al mero efecto revitalizador que la independencia por sí sola y bajo Gobiernos, lógicamente carentes de experiencia, traería consigo.

475. El cuadro de Escocia como un rico Estado petrolífero se basa en el supuesto de que un Estado escocés, una vez obtenida su independencia, logrará obtener el pleno poder sobre los recursos de este tipo de sus costas, y en que éstos responderían en sus posibilidades a las primeras estimaciones sobre las mismas. Ya nos hemos ocupado en este Informe de dicha cuestión (32). Incluso presuponiendo que los mencionados recursos petrolíferos tuvieran capacidad suficiente para, a largo plazo, proporcionar a Escocia rentas considerables y convertirla en proveedor del Reino Unido, no puede dejar de olvidarse como contrapartida posible las ventajas que perdería si abandonara dicho Reino. Como parte de este Estado, Escocia podría seguir beneficiándose de la mayor parte de las rentas de dicho petróleo, puesto que la vinculación geográfica de sus yacimientos es incuestionable. En dicho supuesto se beneficiaría del establecimiento de las industrias transformadoras y auxiliaadoras y del gasto público adicional para suministrarla de vías de comunicación, viviendas, y demás servicios públicos indispensables. Además, el Reino Unido continuaría devolviéndola parte de los ingresos públicos que obtuviera de ella, incluidos los procedentes de la imposición sobre la industria del petróleo, destinados, como en la actualidad, pero en mayor proporción, a la mejora de su sector secundario y de su infraestructura económica.

476. Es imposible suponer que los beneficios públicos obtenibles de su riqueza petrolífera serían capaces de solucionar todos los problemas económicos que la obtención de la independencia de Escocia traería consigo. La mayoría de su población activa seguiría dependiendo por lo que respecta a su posibilidad de

---

(32) Ver anteriormente, entre otros, los párrafos 465 a 468 ambos inclusive del Informe.

empleo de las industrias y empresas de otro tipo. Pero estos otros sectores, a su vez, seguirían dependiendo del mercado inglés, de forma que el éxito productivo de su reestructuración y diversificación continuaría dependiendo de la competitividad que lograran en dicho mercado. Las industrias escocesas podrían recibir ayuda financiera en base a las rentas que dicho país obtuviera de su riqueza petrolífera, ayudas que siempre tendrían un límite en la posibilidad de disposición parcial de estas segundas, aparte de que si, además Escocia llegara a ser miembro de la Comunidad Económica Europea, las normas de ésta restringirían la política de fomento industrial de aquélla en calidad y cantidad: No se le permitiría a Escocia una política de apoyo financiero a su industria propia que fuese superior a la autorizada para los demás países miembros, entre los que se incluiría Inglaterra.

477. En los párrafos anteriores ya hemos explicado las razones que nos asisten para negar los dos argumentos más importantes (33) en pro de que Escocia y Gales puedan lograr mayor prosperidad económica como Estados independientes. Además de negarlos, hemos expuesto también nuestra argumentación de las pérdidas financieras y comerciales que, por causa de su conexión con Inglaterra les traería consigo su separación del Reino Unido (34).

478. Las pérdidas materiales que su separación del Reino Unido les acarrearía serían de consideración. El Gobierno de este Reino dejaría de ocuparse de fomentar el desarrollo industrial y el pleno empleo en dichos dos países y destinaría los esfuerzos, que a estos fines viene dedicando a los mismos, a las regiones más subdesarrolladas de Inglaterra, como el Norte y el Suroeste de la misma (35), con lo que a la actual industria inglesa com-

(33) Ver párrafo 472.

(34) Ver párrafos 473 a 476, ambos inclusive.

(35) Ver párrafos 213 y 214; y sobre la peculiaridad de Cornualles en el Suroeste, el 221 entre otros.

#### *La Región del Norte*

213. La organización regional de planificación económica incluye los condados de Northumberland, Durham, el Riding del Norte de Yorkshire, Cumberland y Westmorland. Es una de las regiones de rasgos más peculiares, y de fuerte personalidad propia. Su población tiene afinidades con la de los escoceses de las Tierras Bajas, afinidades que se hacen más marcadas si uno se mueve por el norte a través de

petitiva para aquellos países se añadiría la nueva así creada en estas sus dos zonas mencionadas. Además, al lograr su independencia como Estados, las poblaciones de Escocia y Gales perderían el derecho que actualmente les reconoce el Reino Unido de que los servicios públicos (por ejemplo, en materia de educación, vivienda y sanidad) y las prestaciones sociales de todo tipo que reciben sus poblaciones nunca sean inferiores a las de las demás poblaciones usuarias y beneficiarias del Reino Unido. A este respecto, concretamente por lo que a Escocia se refiere, a pesar de sus beneficios petrolíferos, sería imposible que mantuviera los mínimos de prestación de los servicios públicos y sociales que en la actualidad recibe de la Administración del Reino Unido.

479. Además, la política económica de Inglaterra seguirá influyendo sobre Escocia y Gales después de su independencia, debido a que los tres países forman una sola unidad económica. El profesor Rees ha considerado que no hay posibilidad de analizar

Northumberland. Su núcleo principal es la zona minera e industrial de Tees, Wear y Tyne, que se halla separada de sus vecinos más próximos por amplias extensiones de terreno escasamente poblado. La decadencia, en los últimos años, de sus industrias tradicionales de minería de carbón, construcción de buques y manufacturas metálicas ha producido un alto grado de desempleo y ha planteado un tipo de problemas que son familiares en el centro de Escocia y en el sur de Gales. Se ha hecho bastante por ampliar la base de la industria y mejorar las comunicaciones locales interiores y con resto del país.

214. Durante tiempo ha sido objeto de discusión el si Cumberland y Westmorland deberían agruparse, a efectos regionales, con los demás condados del noroeste o con los del nordeste. Han sido probadas ambas soluciones. El informe Redcliffe-Maud llegó a la conclusión de que, dado que las líneas de comunicaciones tendían a dirigirse hacia el norte y el sur más que hacia el este o el oeste, estos condados deberían ser incluidos en la Región del Noroeste. La región se integraría por los nuevos condados de Cleveland, Cumbria, Durham, Northumberland y Tyne and Wear, con las mínimas alteraciones imprescindibles para evitar la división de los condados.

#### *El Suroeste*

221. La delimitación de los límites regionales del suroeste de Inglaterra se presenta como un problema difícil. Los actuales condados de Dorset, Gloucestershire, Somerset y Wiltshire se agrupan naturalmente entre sí, contando con Bristol como fuerte centro industrial en constante crecimiento. Esto deja fuera a Devon y a Cornualles, que forman una península extensa pero escasamente poblada, con un esquema de vida económica que depende principalmente de la agricultura y el turismo, en el que el desarrollo industrial ha jugado un papel relativamente escaso. La prosperidad de estos dos condados ha de depender en parte del desarrollo de sus relaciones, especialmente en el campo de las comunicaciones, con los condados situados al este de ellos. Sin embargo, su agrupación con dichos condados en una región apoyada sobre Bristol no responde a circunstancias naturales, y si hasta ahora se ha venido adoptando ha sido únicamente debido a que no parecía existir otro medio de crear en el suroeste una región que tuviera la población y extensión territorial apropiadas para constituir una entidad económica y administrativa. Serán los de la región los nuevos condados de Avon, Cornualles, Devon, Dorset, Gloucestershire, Somerset y Wiltshire.

las economías de Escocia y Gales como unidades económicas separadas e independientes (36), son simplemente parte de la economía del Reino Unido. Este condicionamiento económico no se vería modificado sustancialmente por la independencia política. Durante mucho tiempo Escocia y Gales dependerán en gran medida de la economía inglesa, de forma que su prosperidad económica subirá o disminuirá en función de la evolución de esta última, por lo que se verán obligadas a conformar su política económica a la de ésta, y encima sin poder participar, por no ser ya integrantes políticos del Estado británico, en la formulación de la misma.

480. De forma que las posibilidades de que Escocia y Gales rijan sus propios destinos económicos son muy reducidas. A esta conclusión se llega en cualquiera de estas dos posibilidades: una de ellas, que se estableciesen barreras aduaneras, con lo que el tráfico de bienes, mano de obra y capitales entre los tres países se reduciría; otra (la predicha como normal por los nacionalistas partidarios de la independencia de Escocia y Gales), que no se estableciesen dichas restricciones aduaneras. En estos dos supuestos hemos de considerar la forma y las consecuencias en que Escocia y Gales, como Estados independientes, podrían utilizar los medios de control que actualmente ejerce el Reino Unido. Estos controles consisten en los aranceles aduaneros, fijación de tipos de cambio de divisas y monedas, distribución de gastos públicos y fijación de impuestos. El problema que plantea la posibilidad de como puedan variar estos controles entre el supuesto actual y el de unos Estados, escocés y galés, independientes es muy complicado, a pesar de lo cual trataremos de resumirlo en los párrafos siguientes.

481. Consideraremos primeramente el supuesto de que se establecieran barreras aduaneras. Ya hemos indicado en el párrafo 464 que la aparición de una balanza de pagos deficitaria plantearía el problema de que la política económica de estos países tendría que elegir entre mantener el nivel de prestaciones de los servicios públicos vigentes o fomentar el incremento de las exportaciones. Este conflicto podría resolverse bien recurriendo

---

(36) Ver publicaciones de la Documentación de investigación: 8, p. 136 (nota del Informe).

à tarifas aduaneras proteccionistas o bien recurriendo a la devaluación de sus monedas. Pero la devaluación de sus monedas propias frente a la inglesa sería una medida política impopular en una Escocia o Gales independientes: sería como reconocer su actual disminución de su nivel de vida y fomentar la emigración de su población hacia Inglaterra (en cincuenta años de independencia, la República de Irlanda jamás ha devaluado su moneda hasta un nivel inferior a la del Reino Unido). Por otra parte, la implantación de tarifas arancelarias que restringiesen las importaciones de Inglaterra traería consigo represalias comerciales por parte de ésta, y como el mercado inglés llegaría a ser para Escocia y Gales más importante que lo que los mercados interiores de éstos lo podrían ser para Inglaterra, la situación de aquellos dos países a este respecto sería muy débil.

482. Hemos dejado aparte un punto que sería clave para juzgar otro tipo de ventajas que podrían traer consigo o no unos Estados, escocés y galés, independientes: sus posibilidades para reducir el desempleo. En principio es posible que Gobiernos de Estados independientes, con un conocimiento más directo e inmediato de las condiciones económicas locales, estuviesen más capacitados para juzgar qué clase de medidas financieras del poder público serían la que mayores repercusiones traerían consigo en orden a aumentar las oportunidades de puestos de trabajo. Ahora bien, si tales medidas se limitasen a las de incrementar el nivel de demanda adicional de puestos de trabajo, surgirían problemas económicos. El déficit presupuestario para ambos países que estas medidas traerían consigo produciría una elevación no solamente de su producción interior, sino también de sus importaciones, creando nuevos problemas a sus balanzas de pagos. Además, a no ser que unos mercados de capital suficientes se consolidasen rápidamente en Escocia y Gales, los déficits presupuestarios dificultarían el lograr el equilibrio y la correspondencia necesarios entre sus políticas fiscal y monetaria, lo que les obligaría a establecer un régimen intervencionista de los movimientos del capital, interiores y respecto al exterior, y de los tipos de interés de aquél. Por el contrario, el Estado del Reino Unido puede promover una expansión interior de la demanda de cualquiera de sus partes componentes, como, por ejemplo, Es-

cocia y Gales, compensando el déficit que por esta causa se originaría en dichas zonas con el superávit o déficit total del Reino. Como, además, se halla capacitado para controlar con la mayor precisión posible el equilibrio financiero de la economía total del Reino, puede conseguir una coordinación más eficaz entre las políticas financiera y monetaria mediante su influencia y regulación sobre los mercados financieros y fiduciarios interiores.

483. Un control auténticamente eficaz por parte de Escocia y Gales de los tipos de interés y de la circulación fiduciaria propios sería sólo posible si se impusieran rígidos controles aduaneros a la circulación de divisas con Inglaterra. Pero esto reduciría sustancialmente la inversión de capitales procedentes de este país en aquéllos, inversión que ha sido muy sustanciosa en los últimos tiempos.

484. Lograda la independencia, Escocia y Gales podrían orientar sus políticas financiera y económica a lograr el establecimiento en sus territorios de nuevas industrias; pero éstas siempre contarían con la competencia de las de las zonas más desarrolladas de Inglaterra, además de que aquellos países se verían condicionados en sus posibilidades a este respecto a tener que ajustarse a lo dispuesto por las principales normas que sobre esta materia estableciera la Comunidad Económica Europea.

485. Por tanto, si Escocia y Gales establecieran barreras aduaneras, lo harían sobre la base de la libertad que teóricamente tendrían para adoptar una política económica más conveniente para sus intereses que la que hasta ahora les ha sido posible dentro del Reino Unido, pero, en la práctica, dicha libertad teórica no les sería de mucha utilidad. Como unidades económicas separadas tendrían que hacer frente, con toda probabilidad, a un muy serio problema de sus balanzas de pagos, carecerían de medios para enjugar a largo plazo sus déficits presupuestarios, y las medidas de nueva política económica que, como consecuencia de su independencia política, podrían establecer serían, tanto insatisfactorias desde el punto de vista político, como ineficaces para lograr el crecimiento económico y la disminución del desempleo. Los aranceles aduaneros a adoptar perjudicarían las posibilidades de expansión del comercio escocés y galés. Las fron-

teras políticas difícilmente lograrían reducir la emigración y el establecimiento de normas restrictivas de los movimientos de capital no beneficiaría los intereses de las economías de Escocia y Gales. Las políticas económicas de estos dos países se verían condicionadas por su dependencia inevitable de la economía inglesa y por las oportunidades que en materia de sueldos e inversiones este segundo país les ofreciera. Cualquier política independiente que trajese como resultado el que las condiciones económicas fueran peores de este lado de la frontera fomentaría el aumento de la emigración de la población y desalentaría la inversión de capital extranjero, tan necesaria. Podrían establecerse unas medidas de fomento de la industria más reales y ajustadas a las auténticas condiciones de Escocia y Gales, pero las mismas no tendrían la eficacia comparable con las correspondientes de Inglaterra, además de que se verían condicionadas a las limitaciones que con carácter general impusiera la Comunidad Europea.

486. Influenciados, sin duda, por las evidentes dificultades que el establecimiento de las barreras aduaneras traería consigo, los nacionalistas escoceses y galeses insinúan que debería llegarse a la eliminación de las mismas mediante la suscripción de los oportunos acuerdos con Inglaterra. Escocia, Gales e Inglaterra podrían formar un mercado común entre ellos, del que se eliminaran las restricciones a la libre circulación de los bienes, la población y el capital. Pero en el supuesto de este mercado común británico, ¿qué posibilidades tendrían Escocia y Gales de sostener una política económica independiente? La respuesta es que la ausencia de barreras aduaneras eliminaría hasta la propia libertad de gestión económica que teóricamente existiría si aquéllas se implantasen. Existiendo dicho mercado, les sería mucho más difícil la libre adopción de medidas de devaluación monetaria, tampoco serían plenamente independientes en la fijación de sus políticas arancelarias, no podrían establecer un sistema impositivo comparativamente más gravoso, las subvenciones a la industria tendrían que armonizarse con las vigentes en Inglaterra, y les sería imposible practicar una política monetaria y fiduciaria independiente. Sí podrían, en cambio, Escocia y Gales, modificar la estructura de su gasto público en comparación

con la del de Inglaterra, pero esto también lo podrían hacer en un régimen de descentralización dentro del Reino Unido.

487. La breve exposición anterior sobre esta materia no le da a esta Comisión base suficiente como para poder formular un juicio exacto y totalmente fundado de cómo se desarrollarían económicamente, en la realidad, Escocia y Gales en el caso de que adquiriesen su independencia política; la razón es que no hemos podido tener a nuestra disposición el material suficiente como para poder emitir un juicio tan definitivo. Nuestras conclusiones generales sobre esta materia se basan simplemente en la media general de las opiniones resultantes emitidas por las personas comunes directamente entrevistadas, y de los juicios de los expertos consultados. Dichas conclusiones son: que el porvenir económico de Escocia y Gales se halla inevitablemente ligado al de Inglaterra, que como Estados independientes serían incapaces de conseguir su propia prosperidad en base sólo a unas políticas económicas fijadas exclusivamente por ellos mismos, y que, en general, se hallarían en una posición económica débil, dado el condicionamiento de la misma por la economía de Inglaterra y por la necesidad de colaborar con las directrices económicas de la Administración de este segundo país. La separación de Inglaterra les privaría de los beneficios económicos reales, no supuestos, que vienen disfrutando por su condición de miembros del Reino Unido, y les dejaría sin orientación segura en esta materia. El único argumento positivo en favor de sostener que su independencia política implicaría una mejoría de su prosperidad económica, lo es, y sólo con respecto a Escocia, su probable riqueza procedente de los yacimientos petrolíferos del Mar del Norte. Pero, incluso en el caso de que fuesen auténticamente reales las mejores expectativas de todas las distintamente estimadas sobre estos yacimientos, las mismas no resolverían todos los problemas económicos de Escocia, por lo que no suministrarían la suficiente base económica para la consolidación de su independencia; además, por sí solas no proporcionarían base suficiente para solucionar los problemas políticos constitucionales que la independencia traería consigo. Lo anterior sería aplicable a Gales en el supuesto de que se descubrieran yacimientos petrolíferos de importancia en sus costas. Por eso es razonable partir como argumento fun-

damental de que ambos países sólo deben contar con los auténticos recursos que les permita su actual industria, puesto que además, también en cualquier momento sus posibles recursos petrolíferos podrían agotarse.

488. La conclusión mayoritaria que se deduce de las opiniones de los expertos que se han ocupado del tema es que, con su independencia, Escocia y Gales empeorarían su situación material. Esta Comisión añade que, en su opinión, lograrían mayor grado de prosperidad material permaneciendo dentro del Reino Unido que separándose de él.

### **Repercusiones de la entrada del Reino Unido en la Comunidad Económica Europea**

489. Ya hemos examinado anteriormente en el capítulo 11 (37) las consecuencias que para todo el Reino Unido traería consigo el

---

(37) Ver parágrafos 404 a 414, ambos inclusive.

#### *Consecuencias concretas que se derivan de la condición de miembro de la Comunidad Económica Europea.*

404. Quedan todavía bastantes años para llegar a poder conocer claramente cuales sean las auténticas implicaciones del hecho de llegar a integrarse en la Comunidad; pero puede suponerse con gran probabilidad que, de momento, la entrada en Europa no va a tener graves consecuencias por lo que respecta a los problemas indicados: En concreto, la regulación de la descentralización no se nos va a venir impuesta desde fuera. En principio, las competencias que podrían descentralizarse y el ámbito con que dichas competencias deberían ser ejercitadas por las regiones, tendrían que verse condicionadas por las normas de la Comunidad a aplicar dentro del Reino Unido, pero, en la actualidad, dichas normas comunitarias son muy limitadas, de forma que los problemas candentes para el Reino Unido en materia de descentralización, principalmente los de fomento, desarrollo y enseñanza son precisamente los menos afectados por las disposiciones incipientes y escasas de la Comunidad. Por el contrario, ninguna de las normas de esta última nos impiden adoptar un régimen de descentralización en las materias, en las que, en la actualidad, nos hallamos interesados en establecerlo; concretamente, ninguno de los hasta ahora miembros de la Comunidad se ha visto coartado para adoptar las formas de descentralización que haya creído conveniente. A este respecto, destaca dentro de la Comunidad Económica Europea, el caso de Alemania Occidental, cuya Constitución (Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 23 de mayo de 1949) consagra a nivel regional amplios poderes, incluso el legislativo, y sobre diversas materias, entre otras principalmente, las de enseñanza primaria y secundaria, orden público y garantía de las competencias propias de las Corporaciones Locales. En todo caso el hecho de llegar a ser miembros de pleno derecho de la Comunidad poca influencia podría tener sobre un auténtico deseo del Parlamento Británico de solucionar realmente sus necesidades regionales.

405. El derecho positivo de la Comunidad es sólo el que se deriva de los Tratados europeos, por lo que su eficacia, de momento, afecta a cuestiones económicas: las principales materias objeto de su regulación son las de, impuestos indirectos,

agricultura y pesca, libertad de movimiento de la mano de obra, los profesionales y el capital, monopolios y prácticas restrictivas de la competencia, subvenciones estatales a la industria y la regulación de las industrias del carbón, del acero y nucleares (ha de recordarse la época de elaboración del Informe). En todas estas materias la vida de los súbditos del Reino Unido puede verse afectada por las disposiciones administrativas de la Comunidad. Pero de todo lo anterior, lo que interesa particularmente a esta Comisión son las implicaciones de dichas normas comunitarias sobre el régimen fiscal y la política económica regionales.

406. Las consecuencias que el ingreso en la Comunidad puede traer consigo por lo que respecta a un posible aumento de los impuestos de las regiones del Reino Unido se analizan en el capítulo 15. Pero debemos de señalar ya que la igualación de impuestos de toda clase dentro de la Comunidad limitará la posibilidad de que las regiones de Bretaña incrementen los suyos, además de que la subida posible de algunos se vea compensada por la baja de otros. Por otra parte, hay que tener en cuenta que, de consagrarse los impuestos atribuidos a las regiones, en el caso de que la homologación fiscal llegase a este nivel territorial, se lograría la nivelación impositiva entre las distintas regiones. Sin embargo, el modelo fiscal unificado de imposiciones indirectas (con las lógicas implicaciones sobre la imposición directa) y su consecuente consolidación mediante compensaciones y nivelaciones no podrá alcanzarse por la Comunidad hasta dentro de varios años, de forma que, hasta entonces, la planificación del sistema impositivo regional no se verá afectada por problemas de origen comunitario.

407. La política económica de la Comunidad (limitada al uso de los medios que la autoridad comunitaria central posee para elegir entre las diferentes soluciones a adoptar o subvenciones a conceder para fomentar la localización de las inversiones o la variación de las medidas de fomento para las diversas regiones) han venido orientándose a lograr la coordinación entre los distintos países miembros. Hasta ahora, dicha política económica se halla sólo en sus primeras etapas. Si podemos pensar que esta política económica comunitaria puede alterar la evolución propia del régimen actual de las distintas regiones del Reino Unido, también podemos pensar que lograría una aportación más positiva a dicha evolución, puesto que, si en el futuro el gobierno del Reino Unido se viera obligado a elegir entre varios proyectos que, para nivelar las diferencias regionales, la Comunidad le ofreciera, el proyecto seleccionado tendría que llevarse a cabo a costa de la consecuente aportación financiera de los fondos comunitarios. En todo caso, a pesar de que esta Comisión ha tenido constantemente en cuenta en sus estudios respecto a la descentralización los posibles efectos de dicha política comunitaria sobre algunas zonas deprimidas, concretamente sobre Escocia y Gales, hemos de reconocer que actualmente no hay modo de saber con precisión en qué medida podría beneficiarlas la política regionalista de la Comunidad. Lo único que parece evidente es que las exigencias de la Comunidad en esta materia (por ejemplo, su derecho regulador de las medidas de fomento que pueden concederse a la industria) no promoverán en gran medida la evolución hacia la descentralización, sencillamente por el hecho de que la política regional es uno de los aspectos de la política general de la Comunidad que permanecerá durante más tiempo bajo el control de los órganos centrales de la misma. En todo caso, tanto si el Reino Unido se incorpora a la Comunidad europea como si permanece fuera de ella las regiones por sí mismas, sólo podrán desempeñar un papel limitado. Volveremos a ocuparnos, más tarde, de este punto.

408. Es evidente que la competencia de la Comunidad en materias de comercio y de movilidad de los trabajadores ya se interfiere con nuestro Derecho laboral positivo vigente, y que, pocos campos objeto del Derecho público, actualmente quedan, y en el futuro menos quedarán fuera de la regulación del Derecho comunitario. Sin embargo, cualquier restricción del Derecho de la Comunidad sobre el ordenamiento jurídico interno de los países miembros ha de ser aplicada en estos países sólo después de ser libremente informada por los grupos de interés, particularmente afectados (por ejemplo, los representantes de los empresarios o de los profesionales correspondientes), por lo que, de acuerdo con este actual régimen comunitario centralizado, el Reino Unido no vendría obligado a aceptar ninguna restricción de la Comunidad que fuese contraria a sus intereses sobre cualquier región de su Estado sin que previamente hubiese aceptado los argumentos y razones de la norma co-

munitaria; incluso podría, o negociar con la Comunidad otra norma, de excepción, o convencer al ente territorial autónomo afectado por la norma comunitaria para que aceptase las desventajas que ésta le acarrearía a cambio de beneficios de otro tipo. Incluso prescindiendo del ingreso en la Comunidad, el proceso interno de descentralización política seguiría caminos y soluciones semejantes, con la diferencia de que sería más formal (de naturaleza legalista) y de que sus posibilidades de implantación serían, de momento, más lejanas en el tiempo. De lo que no cabe duda es de que los intereses peculiares de las regiones pueden garantizarse tanto dentro de un régimen comunitario europeo como dentro de otro de pura soberanía nacional.

*Repercusiones de la condición de llegar a ser miembro de la Comunidad sobre la tendencia general en pro de la descentralización.*

409. Otro tema a considerar es entre las posibles consecuencias que el ingreso en la Comunidad implicará sobre el movimiento en favor de la descentralización será, concretamente: ¿Alguna disposición de las que Bruselas puede dictar sería capaz de llegar a originar un nuevo nacionalismo a nivel regional?

410. Dicha pregunta no es vana. Esta Comisión piensa en la posibilidad de que, al tener que afrontar el pueblo del Reino Unido su ingreso como unidad nacional dentro de Europa, opine que su papel ha de verse disminuido, por lo que, como revancha, pueda tender a ahogar el proceso de descentralización dentro de su Estado durante algunos años. Pero en todo tiempo hay un límite para lo que la población puede exigir y para lo que el poder político puede proporcionar; por ello, en definitiva, es indiferente para la región que el poder centralizado sea uno (Londres) o doble (Londres y Bruselas): el grado de su autonomía electoral no varía sustancialmente porque ésta se manifieste a un nivel (local), a dos (local y estatal) o a tres (las anteriores, más el comunitario).

411. Ha de examinarse también otra posibilidad: la de que Westminster y Whitehall (ver párrafos anteriores sobre la transcripción terminológica de los distintos poderes, según la clásica división de los mismos, en el Reino Unido en base a su localización geográfica dentro de Londres) como centros de poder político, al verse cada vez más alejados del centro de decisión de Bruselas, comenzarán a sostener una política nacionalista a nivel geográfico regional. La propia población independiente de la evolución que de por sí pueda sufrir el Estado, es muy posible que piense que un régimen de descentralización regional le puede garantizar la defensa de la peculiaridad nacional dentro del proceso de integración en la Comunidad Europea. No debemos olvidar que Italia y Francia ya se han preocupado en gran medida de ajustar las peculiaridades de sus problemas regionales dentro de dicha Comunidad.

412. Las diferentes consideraciones anteriores se contrapesan entre sí, por lo que es muy probable que el movimiento descentralizador no se vea afectado fundamentalmente por ellas en su propia evolución. A pesar de ello, es muy posible que la segunda corriente de opinión que hemos indicado en el párrafo anterior llegue a adquirir gran importancia por contrarrestar el que una gran parte de la población de Escocia y de Gales piense sinceramente que el ingreso de Gran Bretaña en la Comunidad Europea traerá consigo con el tiempo la debilitación de sus peculiaridades y características nacionalmente diferenciables.

*Resumen de las consecuencias que puede traer consigo el ingreso como miembro de la Comunidad.*

413. Esta Comisión sostiene como conclusión general que el hecho de que el Reino Unido sea miembro de la Comunidad Económica Europea no incide sustancialmente sobre las materias y cuestiones objeto de estudio de aquélla: es más, concretamente, no interfiere con el proceso interior en pro de una descentralización lo más amplia posible. Sin embargo, indirectamente implicará un nuevo replanteamiento y consideración de las competencias que sería más conveniente descentralizar y de los límites con que las regiones habrían de ejercer las mismas; factores éstos de importancia a la hora de proyectar el régimen concreto de descentralización mejor de los posibles. En resumen, esta Comisión opina que son muy es-

ingreso del mismo en Europa (38). Vamos a comparar ahora, al final de este capítulo 12, las diferentes consecuencias concretas que para Escocia y Gales significaría el distinto hecho de ingresar en la Comunidad como Estados independientes o como meras nacionalidades del Reino Unido, y, por tanto, cuál de ambas fórmulas les resultaría más o menos beneficiosa a dichos dos países.

490. Esta Comisión considera a este respecto que el hecho de que el Reino Unido llegue o no a ser miembro de la Comunidad no afecta a la cuestión futura de la posible independencia de Escocia y Gales: el auténtico deseo en este sentido de sus pueblos será independiente del hecho de que el Reino Unido forme parte o no de la Comunidad Europea. Por otro lado, es una afirmación completamente carente de base la de que por el mero hecho de que Escocia y Gales fuesen políticamente independientes, la Comunidad les fuera a aceptar, sin más, como miembros.

491. Insistimos en que el hecho de que Escocia y Gales lleguen a ser o no Estados independientes depende sólo de que sus pueblos adopten a este respecto una seria decisión (39), pues, de acuerdo con lo que ya hemos sostenido anteriormente en este capítulo, las ventajas de ser miembro propio de la Comunidad no son las sustanciales como para poder exigir como necesaria la separación política del Reino Unido.

492. Aparte de que las razones de tipo económico en favor de ser miembros de la Comunidad sólo pueden aventurarse, pero no asegurarse con precisión; pues si, por ejemplo, en el supuesto de que Escocia y Gales, siendo Estados independientes, no fuesen

casas las posibilidades de que el movimiento interno descentralizador se vea sustancialmente afectado por el hecho de que el país adquirirá la condición de miembro de la Comunidad.

414. Por el contrario, las repercusiones del ingreso como miembro en la Comunidad son más trascendentales en el ordenamiento constitucional. Afectan, por ejemplo, a los principios consagrados de la Democracia Parlamentaria: ¿En qué medida puede el pueblo influir eficazmente a través de sus representantes en Westminster (ver párrafo 411) y Estrasburgo en la elaboración del Derecho de la Comunidad que le va a ser aplicado? ¿Puede ser la Comunidad una etapa de un proceso que conduzca a la Europa federal? Estas cuestiones no afectan, de momento, dado que la gran medida en que pueden repercutir sobre el régimen político interior del Reino Unido y su posible mejora, aparecerá solamente en un futuro. Por ello, esta Comisión opina que, por ahora, no es práctico especular sobre aquélla.

(38) Así, en el original, que a diferencia de otras ocasiones, no cita expresamente Comunidad Económica Europea.

(39) Ver por todos párrafo 468.

admitidos como miembros de la Comunidad verían alzarse unas barreras aduaneras no sólo entre ellas e Inglaterra, sino también con los demás miembros del mercado comunitario. Situadas en la periferia de Europa y con una industria aún necesitada de reconstrucción, parece poco probable que lograsen revitalizar sus economías hasta el extremo de poder competir con éxito con sus vecinos europeos. En este supuesto considerado hubiera sido preferible que hubieran seguido siendo partes integrantes con Inglaterra del Reino Unido.

493. En el otro supuesto de que, independizadas Escocia y Gales, fuesen admitidas como miembros de derecho propio de la Comunidad Económica Europea, se encontrarían con que no podrían disponer de barreras aduaneras entre ellas e Inglaterra. Las relaciones entre los tres países citados tendrían que ajustarse a las normas aduaneras comunes a la Comunidad. Con ello, por lo que respecta a las consecuencias de este punto concreto, es evidente que las perspectivas económicas de Escocia y Gales como Estados independientes dentro de la Comunidad no serían superiores a las que hubieran obtenido al formar parte de la misma como miembros del Reino Unido. Es claro que en el primer supuesto contarían con representantes propios en Bruselas que defenderían sus exigencias particulares, pero, en cambio, formando parte del Reino Unido disfrutarían de los máximos beneficios posibles que les proporcionaría tanto la política regional del Reino como la de la Comunidad europea, en ambas serían tratados como áreas necesitadas de ayuda y asistencia, tendrían la posibilidad de recibir la parte más sustancial de las subvenciones del Reino Unido destinadas al fomento del desarrollo industrial, beneficiándose de las restricciones que se impusieran al mismo en otras partes de Bretaña, y serían aceptadas en, y por tanto, tratadas, en Bruselas como parte de un Estado miembro necesitadas de una ayuda financiera especial. En cambio, si participaran en la Comunidad como miembros propios, además de perder los beneficios que podrían recibir de la política regional del Reino Unido, entre los que se incluirían la localización de las factorías necesarias para la ampliación de la industria anteriormente radicada en Inglaterra, tendrían mayores dificultades para lograr que la Comunidad considerase y calificara a la totalidad de sus

territorios como zonas necesitadas de ayuda especial; como mercados pequeños relativamente inaccesibles poco tendrían que ofrecer a una Comunidad europea con alto grado de desarrollo económico, por lo que se verían necesitados a mendigar la mayor ayuda posible de ésta.

494. La síntesis del criterio de esta Comisión respecto a este punto es que el ingreso del Reino Unido en Europa (40), si bien no puede evitar por sí solo la independencia de Escocia y Gales, tampoco la hace más atractiva, más bien añadiría considerables dificultades económicas para estos dos países en el supuesto de que ingresaran como Estados independientes.

### CONCLUSIONES

495. Cuando Escocia se unió a Inglaterra en 1707 lo hizo con la finalidad de participar en las ventajas del proceso de expansión de este segundo país y de su mercado colonial; a este respecto, Inglaterra se comportó con aquélla más como un compañero que como un socio interesado. Después de esa fecha, tras un período de varios siglos, los mercados escocés e inglés han llegado a ser una sola unidad, y sus pueblos, si no han logrado venir a ser auténticos amigos, por lo menos si son parientes próximos de una misma familia. Aunque por un proceso histórico distinto y más largo, la misma situación de correlación ha llegado a darse entre Gales e Inglaterra. Consecuentemente, en la actualidad, la mayoría de las poblaciones de los tres países no desea un cambio sustancial en sus relaciones mutuas presentes. Para aquéllas, la sola idea de dividir Gran Bretaña en tres Estados soberanos les parece carente del más mínimo sentido común —y más ante las expectativas actuales de ingreso en Europa y de incremento general de la cooperación internacional a nivel mundial—.

496. Lo anterior no significa ni que los pueblos escocés y galés carezcan de un fuerte sentido de la identidad nacional propia ni que hayan de ser ignorados en sus peculiaridades por el ordenamiento constitucional del Reino Unido. Pero esta Comisión

---

(40) Ver nota 38 al párrafo 489.

no es de la opinión de que la independencia política y la separación del Reino de ambas naciones signifique para las mismas un mayor grado de satisfacción de lo indicado. La consecución de la independencia, ni significaría una mejora del régimen político de estos países, ni fomentaría su prosperidad económica —más bien al revés por lo que respecta a esta segunda—, mientras que a Inglaterra le plantearía por un lado cuestiones de cambio de orientación, política, pero, por otro ventajas económicas; aunque, aparte de estas consideraciones citadas de tipo práctico, para esta segunda significaría la pérdida de un valor, el de la unidad, desde hace tanto tiempo mantenida, porque para los ingleses, tanto como para los escoceses y galeses, la confianza y el afecto mutuos es parte de su vida actual, y por ello vale la pena conservarlos. Muchos ingleses tienen ascendientes escoceses y galeses, y otros muchos conservan en la actualidad lazos familiares con éstos. Para la mayoría de la población de las partes componentes de Bretaña, la separación política de éstas les plantearía tales exigencias de identificación nacionalista forzosa que la considerarían desacertada por innecesaria.

497. La razón última para exigir o rechazar la independencia será siempre de carácter político. Para que pueda lograrse la independencia hay que contar con el pleno apoyo del pueblo, y el lograr éste o no es independiente de que se le prometa la posibilidad de que en aquella situación verá disminuidos sus problemas económicos principales. Sentado lo anterior, esta Comisión cree que no existe un auténtico deseo políticamente fundado en pro de la independencia; es más, la mayoría de la población no lo desea. Creemos, pues, que las aspiraciones nacionalistas de los pueblos escocés y galés y sus deseos de ser mejor gobernados pueden ser mejor satisfechos dentro del Estado del Reino Unido que fuera de él.

## CAPITULO 13

**FEDERALISMO**

498. La opinión en favor de una solución federal es poco corriente en Escocia y Gales, e inexistente en Inglaterra. Pocas han sido las personas entre las directamente entrevistadas por esta Comisión que tuvieran idea de en qué consiste el federalismo; y de las pocas personas que tenían alguna noticia del mismo, la mayoría se mostraba contraria a él. Pero con independencia de este hecho, es evidente que el sistema federal es un régimen constitucional intermedio entre el separatismo, que esta Comisión rechaza (41), y la descentralización, que la misma propugna en cualquiera de sus modalidades. Además, el federalismo prospera en gran número de los países más avanzados, que lo han adoptado eligiéndole de entre cualquier otro sistema de organización político-constitucional y administrativa. Por ello, creemos que ha de ocupar, por derecho propio, una parte de la investigación contenida en este Informe.

499. De las aportaciones recogidas en nuestra documentación de investigación, han de destacarse tres especialmente relevantes a este respecto, que son: la del profesor M. J. C. Vile, de la Universidad de Kent, sobre el federalismo en Estados Unidos, Canadá y Australia (42), la de N. Johnson, del colegio universitario Nuffield, de Oxford, sobre el federalismo y el régimen de autonomía en Alemania Occidental (43), y la de la señorita D. A. Dawson, asesora de economía americana de la Universidad de Glasgow, que trata de los regímenes financieros de los Estados Unidos, Canadá, Australia y Alemania Occidental, analizando los problemas generales de la política económica de estos países (44). Independientemente de estos trabajos, este capítulo del Informe no deja de considerar en la medida suficiente las implicaciones financieras y económicas que el federalismo como fórmula general trae consigo, tanto por la necesidad de señalar las propias del mismo, como por tener que distinguirlas de las semejantes de

---

(41) Ver capítulo 12 anterior.

(42) Publicaciones de la documentación de investigación, núm. 2 (nota del Informe).

(43) *Idem*, núm. 1 (nota del Informe).

(44) *Idem*, núm. 9 (nota del Informe).

la descentralización. Este segundo aspecto es examinado también en el capítulo 15 de este Informe.

500. En este capítulo 13 exponemos, primeramente, qué es el federalismo, y después, a la vista de su existencia y evolución en otros países, expresamos nuestra opinión sobre las probabilidades y posibles ventajas e inconvenientes de su adopción por el Reino Unido. A este segundo respecto, esta Comisión llega a la misma conclusión que la de muchos otros que se han ocupado anteriormente del tema: que no es un régimen ni aprovechable ni ventajoso para nuestro país, en razón tanto a las dificultades en general inherentes al régimen federal en sí en cualquier país, como a las específicas de la aplicación concreta del mismo al Reino Unido.

### **Significado del federalismo**

501. El profesor Vile, en su trabajo citado, sostiene que los principios formales clásicos del federalismo han llegado a carecer de significado y contenido reales. Por ello, nosotros nos vamos a limitar aquí a describir brevemente las características generales del régimen federal, explicando sus diferencias con las de otros regímenes de organización política.

502. En un sistema federal la soberanía se halla dividida entre dos niveles de Gobierno: El Estado federal es soberano en determinadas materias, y las provincias (45) lo son en otras. Cada uno de ellos ejerce su poder exclusivo dentro de su propia esfera de competencia, sin que, dentro de ésta, se encuentren supra o subordinados al propio de las otras unidades federal o federadas. Es esta característica la que diferencia la organización política federal de la unitaria. Pero en último término la soberanía auténtica reside en el poder central; aunque existen Gobiernos provinciales, son autoridades subordinadas, que derivan su competencia del poder legislativo central, que en cualquier momento puede imponerles sus decisiones mediante su legislación ordinaria.

---

(45) Para evitar cualquier confusión que pudiera provocar la utilización del término «Estado», en este capítulo denominaremos generalmente a las unidades interiores de la federación como «provincias» (nota del Informe).

503. Las funciones que tradicionalmente se consideran federales son las necesarias para que el país actúe como una sola persona ante el resto del mundo. Los supuestos evidentes son la defensa y las relaciones exteriores, a las que también es normal que se les añada una larga lista de otras, identificadas por las materias concretas a que se refieren, entre las que usualmente suelen figurar algunas tales como la emigración, la navegación, el comercio marítimo y las telecomunicaciones. Las funciones provinciales (46) tradicionalmente se refieren a cuestiones interiores, tales como educación, vías de comunicación y sanidad pública. Las materias que se consideran esenciales para los intereses locales son las que deben incluirse bajo el control de la competencia de la provincia. Como consecuencia del anterior esquema de distribución de competencias, las políticas que adopten las distintas provincias (46) pueden variar sustancialmente entre sí. Además de las funciones que tradicionalmente se hallan atribuidas exclusivamente o a la federación o a las provincias, hay otras, que recaen sobre materias tales como los impuestos o el comercio, que se hallan distribuidas entre las competencias del Estado federal y de las provincias.

504. Aunque normalmente la soberanía se reparta siguiendo criterios materiales, hay otras formas de distribuirla. Por ejemplo, un rasgo característico de la Constitución de Alemania Occidental (47) es que atribuye a las provincias (los Länder) no sólo ciertas competencias legislativas sino también la competencia y función ejecutivas en la mayoría de las materias, incluso en muchas de las que su regulación legislativa es competencia del Parlamento federal.

505. La división de competencias entre el Estado federal y las provincias queda establecida en una Constitución escrita. Esta puede enumerar concretamente las competencias del Estado federal y asignar el resto no especificado de las funciones estatales a las provincias, como hacen la de Estados Unidos (48) y la de

---

(46) Recuérdese lo establecido respecto a esta denominación en el párrafo anterior y su nota explicativa.

(47) Ley fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1947, principalmente en sus artículos 70 a 91 b, ambos inclusive, respecto al rasgo que aquí se señala.

(48) Votada en la Convención de Filadelfia el 17 de septiembre de 1787, entró en vigor el 4 de marzo de 1789. Aunque a este respecto es más expresiva la Enmienda X, aprobada en 1791.

Australia, o bien puede enumerar las competencias provinciales y dejar atribuidas residualmente las demás (las no enumeradas) al Estado federal, como hace la de Canadá.

506. Las disposiciones básicas de la Constitución quedan «protegidas» de forma que no se puedan ver modificadas por el simple deseo de la federación de una provincia o de varias de éstas. De forma que, por ejemplo, una reforma para establecer una nueva distribución de poderes entre el Estado federal y las provincias sólo podrá lograrse a través de un procedimiento especial que garantice que existe un amplio apoyo popular en favor del cambio que se proyecta. Hay una gran variedad de modalidades de estos procedimientos especiales. Por ejemplo, para cualquier modificación constitucional puede exigirse la aprobación de la población, manifestada mediante un referéndum; o el órgano legislativo federal puede ser competente por sí solo para introducir una modificación de este tipo, pero exigiéndose que cuente la aprobación de ésta con el voto favorable de una mayoría cualificada del número de sus miembros; o la sanción final de la reforma constitucional ha de esperar a contar con la aprobación del pueblo, manifestada a través de los resultados de una elección general (49). También puede atribuirse a los Parlamentos provinciales una función y competencia específicas en el procedimiento especial de reforma de la Constitución.

507. El órgano legislativo federal consta generalmente de una Cámara baja, integrada por miembros elegidos directamente por la totalidad de la población, y de una Cámara alta, compuesta por representantes de las provincias (50), que suele tener poderes especiales en relación con las materias que afectan a las competencias de las provincias. No obstante, cualquier conflicto entre el Estado federal y las provincias sobre el alcance de sus competencias respectivas suele poder ser resuelto en última instancia por un Tribunal constitucional, cuyas normas reguladoras se contienen en la propia Constitución.

508. Es corriente la existencia de normas federales que regulen la distribución de los recursos financieros entre el Estado

(49) Aunque se trataba de un supuesto de federación, este último era el sistema del art. 125 de la Constitución española de 9 de diciembre de 1931.

(50) Sobre esta terminología, ver nota al parágrafo 502.

federal y las provincias, de forma que ambos puedan hacer frente adecuadamente a las competencias y funciones que, respectivamente, les atribuye la Constitución. Normalmente suele atribuirse a cada uno de los dos la competencia exclusiva sobre ciertos impuestos, también suele regularse además la forma en que se han de repartir entre ellos los recursos procedentes de los otros impuestos no afectados según el procedimiento anterior, y también es frecuente la regulación de la forma en que el Estado federal ha de distribuir algunos de sus créditos presupuestarios en concreto entre las distintas provincias.

509. La breve exposición anterior del régimen federal es muy resumida. En la práctica, sus distintos tipos son muy complicados y varían grandemente entre sí, en sus distintas modalidades; pero el esbozo que hemos ofrecido es suficiente para el propósito que aquí perseguimos.

510. Mientras que el separatismo, como hemos señalado en el capítulo anterior, atribuiría a la provincia plena soberanía sobre todas las materias, convirtiéndola en un Estado completamente independiente, el federalismo la conferiría soberanía sólo en algunas materias. En estas materias sus derechos soberanos se hallarían protegidos por las disposiciones al respecto contenidas en la Constitución. En las otras materias no atribuidas por la Constitución a la provincia, la competencia legislativa y la función administrativa serían desarrolladas en el interior de la federación por el Estado federal, o también el Gobierno provincial podría tener funciones como agente delegado del federal. Bajo un régimen constitucional de Estado unitario descentralizado en cualquiera de sus modalidades, la provincia no tendría derecho de soberanía alguno: Serían una constitución no escrita o un tribunal especial los que garantizarían en último término el que sus competencias no se vieran disminuidas por el poder central, pero constitucionalmente no se podría negar en teoría que el poder legislativo central regulase cualquier materia de su competencia.

511. De esta breve exposición descriptiva podría deducirse que un régimen federal proporcionaría a los distintos países del Reino Unido un grado considerable de autonomía. Dichos países dispondrían de competencias soberanas sobre las materias inte-

riores más importantes, que no podrían ser desconocidas por el poder central. Esta situación, garantizada a nivel constitucional, les conferiría un *status* y una influencia tales que el Estado central se vería obligado a contar con ellos; además, podrían actuar conjuntamente en aquellas cuestiones interiores que necesitasen de una política común; y, en todo caso, seguirían siendo un único Estado a los ojos del mundo exterior.

512. Sin embargo, el panorama se muestra muy diferente al considerar el federalismo desde un punto de vista funcional y no meramente teórico; se ve entonces claro que en la práctica no traería las ventajas que parece ofrecer en teoría. Por lo tanto, antes de considerar en qué forma podría aplicarse el federalismo al Reino Unido y cuáles serían las consecuencias que esto traería consigo, tenemos que observar la evolución que ha experimentado aquél en los países que en la actualidad tienen una forma federal del Gobierno.

### **Análisis del federalismo en la práctica**

513. La teoría federal se ha desarrollado en su mayor parte a lo largo del siglo diecinueve, por ello las críticas principales que se le plantean al federalismo han surgido precisamente porque no se le considera compatible con la satisfacción eficaz del aumento de las demandas y prestaciones exigidas al Estado en el siglo vigente. En los primeros años del federalismo el papel jugado por el Estado en la vida de los pueblos era escaso. Comparativamente, las actividades y funciones de la Administración pública de entonces eran simples. Se ocupaba sólo de una escasa serie de asuntos interiores, su preocupación principal y más frecuente era la relativa a los exteriores. En estas circunstancias era posible dividir claramente la soberanía entre el Estado federal y las provincias. El problema principal era el de la delimitación clara entre las competencias trascendentales en las materias del exterior y de defensa del Estado federal y las competencias interiores más importantes de los Gobiernos provinciales; pero, en cambio, se consideraba, sin duda alguna, que las cuestiones relativas a la vida cotidiana de los súbditos debían de ser reguladas, a todos los efectos, a nivel provincial.

514. No obstante, desde dicha época han tenido lugar variaciones importantes. Debido en gran parte, como ya hemos señalado en el capítulo 8, a las propias demandas de la población, se ha producido un incremento enórmemente de las competencias del Estado. Paralelamente se han desarrollado las ideas relativas a la justicia social. Es una idea comúnmente aceptada en la actualidad el que el Estado debe dedicar una gran parte de su actividad a atender las necesidades de su población y a asegurar un alto grado de igualdad en las prestaciones de los servicios públicos y en el nivel de vida en general de aquélla. Se ha producido, también últimamente, un incremento de la cooperación internacional, que se ha traducido en el aumento del número y del ámbito de aplicación de los convenios internacionales, con lo que la actividad estatal, consecuencia de sus compromisos internacionales, tiende a comprender actualmente materias que en un Estado federal se consideraría meramente como de la simple competencia provincial.

515. Como consecuencia de estos cambios, el principio federal de la soberanía dividida va siendo difícil de mantener. Las provincias (51) no van a poder conservar *de facto* durante mucho tiempo su control sobre todas las materias que constitucionalmente son sólo de su exclusiva competencia. Su soberanía se está viendo erosionada debido a que sus electores les exigen más de lo que les podrían proporcionar si no contaran con la ayuda federal. Por ello, en la mayoría de las federaciones el poder se está desplazando rápidamente hacia el centro. La consagración en las Constituciones federales de la soberanía provincial no ha podido prevenir ni evitar este fenómeno. Dicho principio constitucional se ha visto superado, bien mediante la transferencia de poderes provinciales al Estado federal, a través de reformas de la Constitución, o bien, más corrientemente, mediante la adopción de medidas de colaboración entre el Estado federal y las provincias, que en teoría dejan intactos los poderes propios de éstas, pero que en la práctica sitúan a la Administración federal en una posición de control dominante. En resumen, que para adoptar el federalismo a las condiciones de la moderna situación, los países federales se han visto obligados a adoptar medidas que

(51) Ver nota del Informe al parágrafo 502.

tienden a debilitar el principio de la soberanía provincial, en que se basa fundamentalmente el propio sistema. Lo que en la actualidad se halla vigente ya no es el federalismo auténtico. El profesor Vile, en su trabajo (52), sostiene que la concentración de poder central es tan grande en la actualidad en Estados Unidos que este país no puede ser ya estudiado bajo el esquema teórico del federalismo, sino que ha de considerársele como un Estado unitario descentralizado.

516. Este aumento cuantitativo en general de las competencias del Estado federal viene caracterizado porque las mismas se han incrementado además sobre materias y cuestiones internas, tales como educación, desarrollo urbanístico y ejecución de sentencias judiciales y actos administrativos, que tradicionalmente eran de la competencia provincial. Aquél también ha incrementado enormemente su competencia en materia de seguridad social, a causa no sólo de que ésta sea un servicio demasiado costoso para poder ser proporcionado por las administraciones provinciales, sino también a que en este supuesto se producirían inevitablemente diferencias en sus prestaciones entre unas provincias y otras. Por otra parte, el Estado federal viene igualmente jugando un papel importante en el desarrollo económico interior de las provincias.

517. Una causa inmediata del aumento del intervencionismo del poder federal es frecuentemente la escasez de las haciendas provinciales. Las administraciones provinciales, para poder atender sus obligaciones constitucionales en la forma en que en la actualidad se las demandan sus electores, necesitarían disponer de más dinero del que les pueden proporcionar los recursos de que se hallan autorizadas a disponer según la Constitución. Por ello, se ven obligadas a solicitar del Estado federal una redistribución de los recursos de la Hacienda pública o una ayuda financiera directa a través de la concesión de subvenciones federales. Pero en la mayoría de los casos, las ayudas federales se les conceden de una forma que mina su independencia. En las condiciones modernas, uno de los principales obstáculos para garantizar un auténtico federalismo es la impracticabilidad de lograr establecer una distribución de la soberanía financiera entre

---

(52) Ver parágrafo 499

el Estado federal y las provincias en una forma tal que quede consolidada durante un período de tiempo suficientemente duradero la posibilidad de que ambas puedan atender satisfactoriamente las obligaciones derivadas de las funciones que la Constitución les atribuye respectivamente. Esta dificultad es analizada más detenidamente con posterioridad en el capítulo 15.

518. La tendencia al aumento de las competencias federales también ha tenido como causa el creciente interés en favor del igualitarismo: Toda medida destinada a igualar los niveles de prestación de los servicios públicos o las condiciones económicas en general entre las provincias más ricas y las más pobres tenía que ser, normalmente, autorizada y controlada por el poder central. La necesidad de tal igualación competente *contraria* al espíritu del originario principio federalista, es reconocida actualmente por las federaciones existentes, aunque el grado en que es satisfecha varía sustancialmente de unas a otras (53).

519. Vemos, pues, que por distintas causas y de diferentes formas, la variación de las finalidades del Estado ha tendido a producir el debilitamiento y el trasvase de la soberanía provincial. Pero incluso este proceso de adaptación del federalismo a las exigencias modernas no deja de llevarse a cabo sin dificultades en general. La división formal de la soberanía entre la federación y las provincias puede fomentar el que se retrase la adopción del cambio deseable e incluso el que se trate de evitar completamente: Cuando los derechos de soberanía se ven en peligro no es nada fácil lograr un acuerdo que confirme aquél. Las negociaciones para alcanzar una nueva distribución de las competencias y de las fuentes de ingresos públicos es muy posible que tengan que necesitar de largo tiempo para llegar a ser fructíferas.

520. Es una afirmación generalmente admitida que el federalismo, incluso en sus modalidades más perfectas, es un sistema lo suficientemente complicado como para poder actuar eficazmente. Se halla condicionado en gran medida por la necesidad de cooperación entre sus Estados componentes. Esta Comisión

---

(53) Ver publicaciones de la documentación de investigación núm. 9 (nota del Informe). Es el trabajo de la Srta. D. A. Dawson sobre el régimen financiero y la economía de Estados Unidos, Canadá, Australia y Alemania Occidental, ver nota tercera al párrafo 499.

tiene la impresión de que incluso en aquellos países en que ha funcionado satisfactoriamente ha sido así debido más que a méritos intrínsecos del sistema a que las personas que se han dedicado a la política han tenido éxito en la superación de sus dificultades inherentes. Es casi para pensar que dichos políticos fueran conscientes de que lo mejor que podían hacer era ir mejorando lentamente el sistema, como efectivamente ha venido sucediendo de hecho. Con independencia de la estricta división constitucional de poderes, existe la posibilidad de una cooperación de las distintas Administraciones públicas de las provincias (54) y el Estado federal, cuyo eficaz funcionamiento es el que puede lograr que se superen las dificultades inherentes al régimen federal.

521. Canadá es una excepción interesante a la regla general de que en las Federaciones el poder se desplaza y tiende a acumularse en el centro. Su primera Constitución, aprobada por la ley de la Norteamérica británica, de 1867, era tan centralista que difícilmente pudiera ser clasificada como federal; pero como la expansión colonial del país fue comprendiendo nuevas áreas geográficas en las que la población poseía nacionalidades e idiomas distintos, se hizo imposible que el régimen de dominio pudiera ejercer el poder y las competencias en la forma centralizada que le había otorgado aquella ley constitucional. Para poder lograr una aplicación efectiva de ésta había que interpretarla en una forma completamente distinta a la intención que el legislador la había promulgado. La jurisprudencia interpretativa, que durante cincuenta años el Comité Judicial del Consejo Privado (que, por cierto, siguió siendo el Tribunal de Apelación de última instancia en Canadá hasta 1949), hizo de la citada ley de la Norteamérica británica, logró que el propósito original de la Constitución canadiense otorgada se invirtiera (55). Las competencias del Estado federal se fueron viendo reducidas, mientras que las de las provincias se ampliaron, llegándose a sentar como principio general que el poder residual, el no atribuido expresamente a la federación o a las provincias, dejase de pertenecer a

(54) Puede volverse a recordar la aclaración terminológica de la nota al párrafo 502.

(55) Puede recordarse el papel de la jurisprudencia anglosajona, no británica, en la elaboración del Derecho; regla del precedente, por ejemplo.

aquella y correspondiese a éstas (56). Y, sin embargo, a pesar del gran número de competencias que las provincias han logrado asumir, desgajándolas de las del poder central, difícilmente puede afirmarse que el régimen federal actual del Canadá sea una forma de gobierno conveniente. Canadá ha añadido a las tensiones que en otras federaciones ha producido el proceso de concentración de poderes en el central de las mismas, las originadas por el fenómeno de transacción entre el Estado federal y sus provincias; con lo que su movimiento, tendente a una mayor soberanía provincial, ha contribuido a empeorar las cosas y no a facilitarlas.

522. El estudio conjunto de los regímenes de Estados Unidos y el Canadá, a pesar de sus diferencias, nos pone de relieve la característica común de que los términos de una Constitución escrita y formal necesitan de que su interpretación y ejecución se acoplen, en la práctica, a los deseos reales de la población. La Constitución canadiense, que intentó montar el sistema de mayor centralización posible de un régimen federal, se ha transformado de hecho, en un régimen de descentralización, mientras que la Constitución de los Estados Unidos, firmemente asentada sobre «Los derechos de los Estados», ha conducido a un poder federal ilimitado y sin trabas; pero, en ambos supuestos, la división constitucional de la soberanía entre el Estado federal y las provincias ha dificultado el desarrollo del proceso de obtención de los diferentes regímenes que en la práctica el pueblo necesitaba realmente.

523. En base a lo anterior, esta Comisión cree que los países de sistema federal se hallan demasiado encorsetados por su régimen constitucional formalista como para poder hacer frente eficazmente a las exigencias que les plantea el mundo actual. Se ven obligados a reconocer la soberanía provincial, principio que por razón de la mayor parte de las consecuencias que trae consigo es poco eficaz en la actualidad, por lo que, en general, se ven compelidos a ajustarse a la Constitución en vez de servirse de ella.

---

(56) Para una exposición más detallada de este proceso de evolución jurídico-constitucional: ver publicaciones de la Documentación de investigación, núm. 2 (nota del Informe).

### **Adaptación del federalismo al Reino Unido**

524. Ya en el capítulo 11, al hablar de los principios generales, sosteníamos que toda Constitución ha de ser capaz de adaptarse a las necesidades que los tiempos imponen al pueblo al que se aplica. Indicábamos que también debe de ser lo suficientemente flexible como para poder ser capaz de superar las tensiones políticas y administrativas que inevitablemente le surgen a la función de gobernar. Defendiendo estos criterios es evidente que, a la vista de lo que hemos observado en este capítulo respecto a otros países de régimen federal, dichos criterios o principios no podrían cumplirse si se implantara una Constitución federal en el Reino Unido.

525. Aceptados, pues, estos nuestros criterios anteriores, tendrían que existir otras razones muy específicas y evidentes en favor de la posible introducción del federalismo en el Reino Unido, para que pudiéramos recomendar el mismo, pero es que, por el contrario, nuestro estudio sobre el tema nos ha llevado no sólo a creer que no existen tales razones convincentes, sino a que también existen concretas razones evidentes para oponerse a tal implantación. En los párrafos siguientes exponemos las consideraciones que nos llevan a pensar así, respecto al caso concreto del Reino Unido, con independencia de nuestras objeciones, ya expuestas, al régimen federal en sí mismo como forma de gobierno.

### **La problemática de la razón constituyente**

526. La mayor parte de este Informe se dedica a sostener la tesis de que sería más conveniente que ciertas atribuciones actuales de los poderes legislativo y ejecutivo, de alguna forma se desglosaran de los mismos y fueran atribuidas a los distintos países y regiones del Reino Unido. El federalismo fue pensado y ha sido apropiado para países que comenzaron a ser juntos una unidad, pero no para un Estado que se descomponga en unidades más pequeñas. El federalismo es especialmente apropiado para las primeras etapas de la formación de los Estados de aquellos países, en las que las relaciones de las provincias

entre sí y con el Estado federal vienen caracterizadas por la desconfianza y la rivalidad mutuas. De aquí la necesidad de disponer de algunos principios y reglas establecidos en una Constitución escrita. Por el contrario, el Reino Unido viene rigiéndose desde hace siglos por principios de unidad y cooperación, por lo que, incluso aunque en la actualidad esta su unidad se replantee como problemática, sería muy poco útil resolver esta cuestión mediante la adopción de un sistema jurídico legalista formal, propio de un desarrollo político mucho más temprano e inmaduro. Ninguno de los Estados unitarios comparables al Reino Unido ha cambiado nunca su régimen por uno federal, salvo la excepción de Alemania Occidental, después de la segunda guerra mundial. Pero las circunstancias de este caso fueron únicas: Existía el deseo de evitar una nueva concentración del poder central y por esta razón las potencias ocupantes presionaron para la adopción de una Constitución federal. Aunque en la actualidad esta forma de Gobierno coincide con la opinión de la población de la Alemania Occidental, es muy probable que esta opinión vigente sea debida tanto a la permanencia del deseo de evitar los peligros políticos de una nueva centralización como al de defender la diversidad regional. Hay que recordar también que durante la mayor parte de la historia más moderna, Alemania ha estado separada políticamente; su unidad no se logró hasta 1871, y fue sólo en 1933 cuando se concentró todo el poder político en el central del Estado. Por tanto, la Constitución de 1949 no ha impuesto un régimen completamente nuevo ni desconocido por su historia moderna.

### **Posibilidades de aceptación del federalismo**

527. Ya hemos indicado que toda forma de Gobierno federal exige una Constitución escrita, un procedimiento jurídico-constitucional especial para modificarla y un tribunal dedicado exclusivamente a interpretarla. Ninguna de estas tres instituciones ha sido conocida por nuestro Derecho constitucional, y dudamos mucho que las mismas pudieran ser normalmente aceptadas para un futuro en el caso de introducirlas.

528. Aunque en nuestro régimen existen multiplicidad de leyes del Parlamento que regulan cuestiones materialmente constitucionales, no existe un propio ordenamiento jurídico constitucional que garantice un mayor rango legal de los principios generales de nuestro sistema de Gobierno. El Parlamento es siempre soberano, de forma que puede establecer o modificar cualquier ley (cualquiera que sea la materia sobre la que recaiga) por simple voto mayoritario de sus miembros (57). Las leyes que promulga son interpretadas por los Tribunales, que las realizan única y exclusivamente sobre los propios términos de la disposición legal respectiva, sin tener que recurrir a las consecuencias de unos principios generales constitucionales ni a unas supuestas limitaciones de los poderes del Parlamento. En definitiva, que el Parlamento no puede ser sustituido por los tribunales, puesto que si aquél no está de acuerdo con la interpretación que de sus leyes hacen los tribunales, cambia inmediatamente éstas y sus términos (58) (59).

529. Para el régimen federal, por el contrario, lo importante no es que exista una legislatura soberana, sino el que los poderes de la misma estén estrictamente definidos y delimitados. Puede establecerse como regla general de carácter constitucional la de que el Derecho federal primará sobre el provincial (60), pero esta regla tendrá como ámbito de aplicación material posi-

(57) Ver párrafo 56 (nota del Informe).

(58) La supremacía del Parlamento es consecuencia de que no se halla ligado por las disposiciones de las legislaturas anteriores; justamente, sus acuerdos no vinculan a las legislaturas posteriores. No se exige ningún procedimiento especial ni siquiera para adoptar modificaciones esenciales de la Constitución. Así la creación, en 1922, del Estado libre de Irlanda fue realizada por una ley ordinaria del Parlamento, a despecho de la intención manifiesta de la Ley de Unión de 1800 de que la que realizaba entre el Reino Unido e Irlanda sería para siempre. Es en este sentido en el que debe ser entendido el principio tan constantemente repetido de que el Reino Unido carece de Constitución escrita. Existe una infinidad de disposiciones de rango legislativo reguladoras de las instituciones y procedimientos constitucionales; es evidente que el número de leyes materialmente constitucionales debe ser por lo menos tan numeroso como el de la mayoría de otros países. Pero todas estas leyes ordinarias no tienen mayor autoridad que las demás (salvo quizá el que puedan haber adquirido por su antigüedad) y su modificación no exige ningún procedimiento especial. Estos principios ni siquiera se hallan recogidos en un documento único al que podría considerarse como «la Constitución» (pr. 56 del Informe).

(59) Es una refutación actualizada a 1973, de la tesis popularizada de la división de poderes de Montesquieu (1689-1755) «Its acts are interpreted by the courts, but... not in the light of... supposed limitations on the powers of Parliament. Ultimately Parliament cannot be overruled by the courts. If it does not like the interpretation put on the law by the courts, it can change the law».

(60) Nota al párrafo 502.

ble aquellos campos concretos en los que las competencias federal y provinciales puedan coincidir. Las controversias sobre los distintos ámbitos de aplicación de las competencias federal y provinciales que no puedan resolverse según el principio anterior, tienen que serlo ante el tribunal constitucional, con lo que los organismos políticos de composición electoral se hallan en una posición subordinada respecto al poder judicial. Como consecuencia, algunos conflictos constitucionales de competencia se ven resueltos más de acuerdo con la formación personal de los jueces de dicho tribunal que con arreglo a las normas establecidas por la Constitución; fenómeno éste que es particularmente cierto en aquellas federaciones como la de los Estados Unidos, entre otras, cuyas Constituciones son breves y contienen sólo reglas generales. Con esto, la labor de los jueces tiende a adquirir un carácter primordialmente político, por lo que, a la hora de designarlos, lo que se tiene en cuenta principalmente es su opinión política. Esta situación, probablemente inevitable en el régimen político federal, es extraña a nuestra tradición de Estado unitario basado en la soberanía plena del Parlamento y en la separación total del poder judicial de los problemas de las decisiones políticas.

530. Aunque en algunas circunstancias concretas determinadas los beneficios que puedan derivarse de un régimen federal puedan compensar los problemas de su aplicación en la práctica, esta Comisión no cree que sea éste el supuesto del Reino Unido en sus actuales circunstancias. Creemos que para la mayoría de su población un régimen federal le sería extraño y artificial, no la proporcionaría ni hilazón con el pasado ni continuidad con el futuro, por lo que es muy poco probable que llegara a poder aceptarlo con naturalidad.

### **Posición predominante de Inglaterra**

531. Una razón más para que esta Comisión no se muestre partidaria de la aplicación del federalismo al Reino Unido es que el esquema organizativo del mismo encajaría poco satisfactoriamente en aquél, dadas las circunstancias que concurren por lo que respecta a la posición de Inglaterra. Una federación

integrada por nuestras cuatro unidades —Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte— se hallaría tan desequilibrada que difícilmente llegaría a funcionar bien, puesto que inevitablemente se vería dominada por la posición política predominante y la mayor riqueza económica de Inglaterra. El Parlamento inglés rivalizaría con el federal del Reino Unido, y en este mismo federal la posición de Inglaterra difícilmente podría ser desconocida, pues podría legislar sin la concurrencia de los representantes de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, ya que la población de estos tres países juntos representa menos de un quinto de la total del Reino. Una Federación del Reino Unido, integrada por cuatro Estados provinciales federados, con un Parlamento federal y cuatro Parlamentos provinciales en cada una de las cuatro naciones de aquél, es algo que esta Comisión considera carente de realismo.

532. La desproporción que realmente traería consigo la división en Estados provinciales federados, especificada en el párrafo anterior, podría corregirse dividiendo a Inglaterra en un número de unidades menores que dispusieran de un régimen legal de provincia federada. Sin embargo, es evidente que esta división artificial en provincias dotadas de soberanía política sería inaceptable para el pueblo inglés. Por ello, los partidarios del federalismo han intentado orillar esta dificultad, propugnando para las regiones de Inglaterra un régimen que no llegara a poseer todas las características e implicaciones que traería consigo uno auténticamente federal de provincias con competencias constitucionalmente propias; las asambleas elegidas de aquéllas tendrían menos poderes y competencias que las de los órganos legislativos de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, dedicándose un órgano especial de la federación a ocuparse de los asuntos de toda Inglaterra. Pero, aunque se creara dicho órgano, y se lograra determinar con precisión sus competencias, y aunque se dividieran las mismas entre las asambleas regionales inglesas, Inglaterra, por sus mayores población, número de representantes y riqueza económica, continuaría predominando de hecho en la Federación.

533. Es más, el hecho de emboscar, mediante la división de Inglaterra en provincias (61), las dificultades de la aplicación de

---

(61) Ver nota del Informe al párrafo 502.

un régimen federal, olvida que, incluso en este supuesto, la sola provincia del Sudeste de Inglaterra dominaría por sí misma toda la Federación. De una población total de 55 millones de habitantes del Reino Unido, unos 17 millones viven en esta región, que, además, puesto que incluye Londres, es la cabeza decisoria de la política y de las finanzas, con lo que logra aún mayor influencia sobre la vida económica de todo el país.

534. Por todas estas razones, que hemos expuesto brevemente en este apartado, esta Comisión ha llegado a la conclusión de que no existe ninguna razón digna de seria consideración para incluir a Inglaterra en un régimen federal para el Reino Unido, dados los problemas que traería consigo.

### **Consecuencias que implicaría el federalismo respecto a la unidad política y económica**

535. Ya hemos venido repitiendo anteriormente que esta Comisión considera esencial la conservación de la unidad política y económica del Reino Unido. El federalismo traería consigo dificultades para sostener dicha unidad y para lograr los fines propios que la misma posibilita. Es lógico suponer que las provincias, una vez dotadas de poderes soberanos, no siempre se sentirían muy dispuestas a cooperar con las demás ni con el poder central en pro de intereses más generales que los peculiares de las mismas. Tampoco es extraño presuponer que en cualquier controversia que se planteara que afectase a sus propias competencias, tenderían a mantener a ultranza sus propios criterios y razones. Podrían creerse obligadas a negar su colaboración en los problemas comunes de la federación porque pensarán que con esto afirmaban su soberanía, y a utilizar esta última como argumento de chantaje y regateo para tratar de lograr ventajas sobre las demás en las materias competencia de la federación. En opinión de esta Comisión, existe un peligro auténticamente posible de que un régimen de soberanía provincial conduzca a una situación de rivalidad y/o aislamiento político entre las provincias del Reino Unido, que sea capaz de dañar seriamente la existencia y justificación del mismo. Por otra parte, por lo que respecta a las

cuestiones internacionales, en concreto respecto a la Comunidad Económica, el régimen político que venimos comentando añadiría aún más dificultades a la posición negociadora del Reino Unido con aquélla.

536. Por lo que respecta a las posibilidades de solución de los problemas económicos del Reino Unido, un régimen de Estado federal sería menos eficaz que otro unitario, el que comparativamente proporciona unos intercambios económicos, interiores y con respecto a países exteriores, más intensos; además de que tiende a lograr objetivos más radicales: por ejemplo, su política económica dirigida a la potenciación lo más amplia posible de las economías a nivel central; mientras que, por el contrario, bajo un régimen de Estado federal en el Reino Unido, los ingresos y gastos públicos de que el poder central dispondría para ajustar una política económica común serían más reducidos, puesto que la mayor parte de los ingresos y gastos públicos corresponderían a la competencia soberana de las provincias, primordialmente preocupadas por la consecución de los objetivos de su política económica en las materias propias de su competencia: sus principales decisiones, adoptadas dentro del ámbito de su autonomía político-constitucional, en materia de ingresos y gastos públicos, se orientarían a sus fines particulares indicados. Si bien las circunstancias actuales de los países de régimen federal les han permitido, en general, superar esta dificultad de sus políticas económicas, no sería este el caso de una federación del Reino Unido, que se encontraría con que, dadas las previas exigencias ya planteadas al mismo antes de que adoptara dicha forma de Gobierno, las dificultades que la división en materia de soberanía política traería consigo en el terreno económico, serían de mayor dificultad de solución. Volveremos a tratar de esta problemática concreta en el capítulo 15 (62).

537. A pesar, pues, de que esta Comisión reconozca la conveniencia de dispersar y repartir el poder político concentrado en el centro, de lograr mayores posibilidades para la realización de la autonomía local y de obtener una mayor defensa de los

---

(62) Las consecuencias económicas inherentes a un gobierno federado (o provincial, según la terminología del capítulo) se examinan más detenida y extensamente en las publicaciones 9 y 10 de la Documentación de investigación (nota del informe).

intereses regionales, no creemos que en esta línea se deba llegar tan lejos como para proponer un régimen de gobierno federal, con la división de soberanía que el mismo implica.

### CONCLUSION

538. Después de todas las críticas que hemos formulado al régimen federal, es un deber el recordar que el mismo es el régimen político fundamental de muchos países, y que en algunos de ellos ha logrado, por lo menos, garantizar un equilibrio razonable de poder entre el Estado central y las provincias. No obstante, creemos que en aquellos países en los que el sistema político federal ha tenido éxito, lo ha sido debido no tanto al mismo sino a la honradez y el sentido común de los que lo han aplicado. Es más, en las circunstancias actuales, el propio régimen constitucional de la federación no les ayuda mucho a dichas personas, todo lo contrario, les plantea dificultades en su eficaz forma política de actuar. Las mismas, frecuentemente orillan estas dificultades que el régimen federal les plantea, olvidándose del respeto al principio de la soberanía provincial básico de aquél. Consecuentemente, lo que dichos políticos han logrado llevar a la práctica no es un auténtico régimen federal. Por ello, lo que se deduce de estas experiencias es que no ha sido posible realmente sostener a ultranza durante mucho tiempo en la práctica el principio de la división federal de la soberanía; puesto que dada la rapidez con que han cambiado las exigencias planteadas al Estado, la atención eficaz de las mismas sólo se ha podido lograr cuando, a pesar de la división constitucional formal del poder entre el Estado y las provincias, uno de esos dos niveles se ha podido ver capacitado para replantear la distribución de competencias, ajustándola a las mayores posibilidades que realmente habría logrado llegar a obtener.

539. Sostenemos como conclusión definitiva que para que el Estado del Reino Unido pueda hacer frente eficazmente a las exigencias actuales de la población, es necesario seguir manteniendo la soberanía indivisible del Parlamento. Creemos que únicamente en el marco general de una única autoridad supre-

ma, libremente elegida, es posible que se alcance el grado de unidad, cooperación y flexibilidad que el sentido común impone como necesario a este respecto. Aunque se pensara en un sistema federal como un medio para evitar el predominio de Inglaterra (a pesar de que nosotros creemos que ello no es posible con un régimen de este tipo), aquél siempre pondría en peligro la unidad esencial actualmente existente y dificultaría el logro de bastantes de las actividades más importantes del Estado contemporáneo. Probablemente sería considerado por el pueblo británico como un sistema extraño y artificial que no es ajustable a la etapa actual de su proceso de evolución constitucional, además, de que, en definitiva, proporcionaría a las provincias muy poco mayor grado de independencia que el que lograrían obtener dentro de un régimen unitario. En resumen: el Reino Unido no es un lugar apropiado para el federalismo, y los tiempos actuales tampoco lo son.

540. Con la conclusión anterior, seguimos dejando sin resolver todos los problemas del exceso de centralismo, que hemos analizado en los capítulos 9 y 10. Por eso, en los capítulos siguientes a éste, vamos a considerar de qué forma estos problemas podrían ser resueltos a través de la descentralización.

## CAPITULO 34

### RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES

.....

#### SEPARATISMO Y FEDERALISMO (PARTE V)

##### SEPARATISMO.—CAPÍTULO 12.

(30) Son tres los procedimientos mediante los que el Parlamento puede conferir poderes a una región. Puede transferirla la soberanía sobre todas las materias (separatismo) o sólo sobre algunas (federalismo), o puede retener aquélla en todas las materias, pero delegarla el ejercicio de determinadas competencias (descentralización) (pr. 423).

(31) Analizamos el separatismo sólo en relación con Escocia y Gales. Las principales causas y factores determinantes en esta cuestión son semejantes en ambas (pr. 424).

(32) Los argumentos esenciales del separatismo son que Escocia y Gales son naciones diferentes, por lo que debén de ser consideradas como Estados, que han experimentado desventajas desde su incorporación al Reino Unido, que pueden ser económicamente viables como comunidades políticas independientes, por lo que únicamente afirmándose como naciones separadas y logrando la total independencia pueden asegurarse su propia prosperidad (pr. 432).

(33) La identidad nacional propia de los escoceses y galeses no exige que Escocia y Gales tengan que ser gobernadas como comunidades totalmente separadas (prs. 433-440).

(34) No existe base seria para afirmar que Escocia y Gales hayan sido abandonadas por el régimen actual ni que hayan experimentado pérdidas materiales por su incorporación al Reino Unido, sino que, al contrario, suelen recibir una atención preferente (prs. 441-452).

(35) Las condiciones interiores del Reino Unido permiten que cualquier medio peculiar de vida pueda sobrevivir si aquellos que lo practican lo desean realmente (prs. 453-455).

(36) El hecho de que en la actualidad Escocia y Gales absorban más gastos públicos del Reino Unido que ingresos que le proporcionan no significa que no pudieran subsistir con su Hacienda pública propia, si se determinaran a hacerlo así. Si estuvieran realmente dispuestas a aceptar la baja del nivel de vida que su independencia les comportaría, podrían hacer viable la misma (prs. 456-465).

(37) En la actualidad se desconoce en qué medida precisa la explotación de los recursos petrolíferos podría ayudar a la viabilidad económica de la independencia de Escocia (y también posiblemente a la de Gales en el futuro) (prs. 466-468).

(38) De cualquier forma la cuestión de la viabilidad económica es de importancia secundaria. La separación se lograría si existiera un movimiento político total en favor de ella, en cuyo caso los argumentos sobre la viabilidad económica de la misma

sería difícil que fuesen considerados como los fundamentales (pr. 468).

(39) La independencia política representaría para Escocia y Gales un retroceso económico; en la práctica no podrían lograr incrementar su prosperidad adoptando políticas económicas independientes; sus posibilidades de lograr dicha prosperidad son mayores formando parte del Reino Unido que estando fuera de él (prs. 469-488).

(40) Mientras que el ingreso del Reino Unido en Europa ni impediría la separación ni se la haría menos atractiva a Escocia y Gales, de entrar en aquélla como Estados independientes, lo que verían es agravadas considerablemente sus dificultades económicas (prs. 489-494).

(41) La separación ni serviría para asegurar un régimen político mejor para Escocia y Gales ni les aseguraría su prosperidad, sino todo lo contrario. Y además plantearía a la mayoría de la población de la totalidad de Bréaña un problema de identidad nacional al que difícilmente encontraría una solución feliz y que consideraría completamente absurdo (pr. 496).

(42) No existe un auténtico deseo político de separación, sino que, al contrario, la mayoría de la población no la quiere (parágrafo 497).

#### FEDERALISMO.—CAPÍTULO 13

(43) Las opiniones en favor del federalismo son escasas en Escocia y Gales y prácticamente inexistentes en Inglaterra (parágrafo 498).

(44) Debido al incremento de las funciones del Estado contemporáneo está empezando a ser difícil de sostener la idea federal de la soberanía dividida (prs. 513-515).

(45) Uno de los principales obstáculos de la propia funcionalidad del federalismo es el de lograr una distribución de las competencias financieras entre el Estado federal y los provinciales (63) que sirva durante largo tiempo para que éstos puedan cumplir realmente las competencias que la Constitución les asigna (pr. 517).

---

(63) Recordar nota del Informe al parágrafo 502.

(46) La división formal de la soberanía entre los Estados federal y provinciales tiende a retrasar los cambios constitucionales necesarios e incluso a impedirlos (pr. 519).

(47) Incluso en sus modalidades más perfectas, el federalismo es un régimen que dificulta la operatividad; su rigidez formal es un obstáculo en el mundo actual (prs. 520-523).

(48) El federalismo se ideó y resultó apropiado para aquellos Estados que comenzaron a caminar juntos en la búsqueda de su unidad, etapa político-constitucional que hace mucho tiempo que el Reino Unido ha superado (pr. 526).

(49) Aunque el federalismo puede presentarse como una alternativa posible en determinadas circunstancias, éstas no se dan en el Reino Unido. A la mayoría de su población un régimen federal le parecería extraño y artificial; no proporcionaría ni la continuidad con el pasado ni la suficiente flexibilidad para el futuro (prs. 527-530).

(50) Por lo que respecta a Inglaterra no hay forma de encajarla lógicamente en un régimen auténticamente federal (parágrafos 531-534).

(51) Hay la posibilidad de otro peligro adicional bajo un régimen federal, que el principio de la soberanía de los Estados provinciales (63) arrastre a éstos a una situación de rivalidad y contiendas que pueda llegar a poner en peligro los intereses del propio Reino Unido, con lo que se le añadirían al mismo más dificultades en su posición negociadora en el terreno internacional (pr. 535).

(52) El régimen federal sería menos adecuado que el unitario para solucionar los problemas económicos del Reino Unido (parágrafo 536).

(53) Ni el Reino Unido es el país adecuado para aplicarle un régimen federal ni los tiempos actuales son los apropiados para ello (prs. 538-540).

(Traducción de J. A. TORRES SOTO.)

---

(63) Ver nota del Informe al parágrafo 502.

