

## GRAN BRETAÑA: LOS PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACION

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LA POSICIÓN DE LAS DISTINTAS TENDENCIAS POLÍTICAS: 1. El Partido Conservador. 2. El Partido Laborista. 3. El Partido Liberal. 4. El Partido Nacionalista Escocés. 5. El Plaid Cymru.—III. EL INFORME «CROWTHER-KILBRANDON».—IV. EL LIBRO BLANCO DE 1975.—V. LOS PROBLEMAS FINANCIEROS.—VI. LA CUESTIÓN DEL REFERÉNDUM.—VII. EL PROYECTO DEL GOBIERNO.

*Las páginas que siguen contienen, junto a otras notas e informaciones adicionales, el resumen y comentario de un total de trece textos ingleses (\*) aparecidos entre 1974 y marzo de 1977, y recopilados por Documentación Francesa en junio de 1977 en el número 313 de su colección «Problèmes Politiques et Sociaux», con el título «Grande-Bretagne: les difficultés de la décentralisation». La selección de textos ha sido realizada por André Legrand, a quien se deben igualmente las notas complementarias de la publicación.*

### I. Introducción

El día 24 de noviembre de 1976 se iniciaba en Gran Bretaña una nueva sesión parlamentaria con el tradicional discurso de la Reina. El proyecto quizá más importante que el Gobierno había remitido al Parlamento era el de la Ley sobre transmisión de poderes a las asambleas de Escocia y Gales.

(\*) Son los siguientes: SMITH, GEOFFREY: «The Conservative commitment to devolution». *Spectator*, Londres, 19 y 26 febrero 1977; «Extract from a speech by IAIN SPROAT, M. P. for South Aberdeen, at a meeting at the Conservative Conference... 7th october, 1976...», Brighton». Londres. Cámara de los Comunes. HEFFER, ERIC: «Devolution and the Labour Party». *New Statesman*. Londres, 19 diciembre 1975. Anexo: «Scotland, Wales, and the Regions», en «Labour Party Manifesto», Londres, octubre 1974. STEEL, DAVID: «Getting devolution right», *New Society*, Londres, 23-30 diciembre 1976. BRAND, JACK, McCRONE, DONALD: «The S. N. P.: from protest to nationalism», *New Society*, Londres, 20 noviembre 1975. EVANS, GWYNFOR: «Power for Wales. Foreword», en «Plaid Cymru Election Manifesto». Caerdydd (Cardiff), 1974, MACKINTOSH, JOHN P.: «The

Pasemos revista brevemente a los textos gubernamentales que constituyen los precedentes documentales del proyecto. En octubre de 1973 presentaba sus trabajos la Comisión real sobre la Constitución (1), creada en 1968 a instancias de los laboristas. Presidida por lord Crowther primero y lord Kilbrandon después, concluyó sus tareas con serias discrepancias en su seno, analizadas en el artículo de J. P. Mackintosh incluido aquí. Seis meses después de que los laboristas, en marzo de 1974, alcanzaran de nuevo el poder, apareció un libro blanco titulado *Democracy and Devolution: Proposals for Scotland and Wales*. Este texto, que expresaba los criterios generales del Gobierno sobre el tema de la descentralización, hablaba de la creación de asambleas regionales con poderes limitados y de la necesidad de preservar la unidad del Reino Unido. Un segundo libro blanco, que desarrollaba tales principios (*Our changing democracy: Devolution to Scotland and Wales*) fue publicado en noviembre de 1975 (2).

Pero todavía el Gobierno laborista había de pronunciarse públicamente sobre la cuestión, con motivo de las múltiples críticas que levantó el texto anterior; en agosto de 1976 apareció el tercero y definitivo libro blanco (*Devolution to Scotland and Wales: Supplementary statement*), en el que el Gobierno rectificaba sus anteriores propuestas, en el sentido de suavizar los dispositivos de control de las asambleas regionales y de encomendar a la Asamblea escocesa la designación del ejecutivo. El proyecto que el Gobierno había enviado al Parlamento en el otoño de 1976 había sido elaborado de acuerdo con las directrices de este último texto. Como se verá al final de estas páginas, el Gobierno acabó retirando este primer proyecto en junio de 1977, anunciando su

---

Report of the Royal Commission on the Constitution», *The Political Quarterly*, Londres, enero-marzo 1974. *The Economist*: «The Devolution Fling», Londres, 29 noviembre 1975. CAIRNCROSS, FRANCES: «Scotland and the tartan tariff», *The Guardian*, Londres, 14 enero 1977. HEALD, DAVID: «Making Devolution work», *Young Fabian Pamphlet* núm. 43. Londres, marzo 1978. ROSE, RICHARD: «Will a devolution referendum really settle anything?», *The Times*, Londres, 8 febrero 1977. *The Economist*: «Foot's bad bill», Londres, 12 febrero 1977. *The Guardian*: «The real debate starts here», Londres, 24 febrero 1977. Todos los textos, traducidos al francés por *Documentación francesa*.

(1) Vid. «El separatismo y el federalismo en el Informe Crowther-Kilbrandon (nota preliminar y traducción de J. A. TORRES SOTO)», en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA número 174, pp. 199-281.

(2) Vid. «Libro blanco sobre devolución de poderes a Escocia y Gales», en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 169, pp. 317-357, Madrid, enero-marzo 1976.

intención de volver a plantear el tema en la sesión parlamentaria que comenzaría en otoño del mismo año, como así sucedió.

El problema de las relaciones de Inglaterra con Escocia y el País de Gales no es, ni mucho menos, reciente, aunque su planteamiento actual reúna caracteres de una agudeza especial. Los partidos nacionalistas proclaman que desde la incorporación de Escocia y Gales al Reino Unido (en virtud de las *Union Acts* de 1707 y 1536, respectivamente) los deseos de vuelta a la independencia no han cesado. Según indica el *dossier* de Documentación Francesa, de 1887 a 1927 se presentaron al Parlamento al menos 17 proposiciones de ley que «reclamaban una autonomía para Escocia; la puesta en marcha de legislaturas subordinadas en el seno del Reino Unido tuvo su principio en 1919, sin que ello se tradujera en medidas concretas. Estas reivindicaciones latentes condujeron a ciertos resultados, que expresaban más una preocupación por desconcentrar que una voluntad de descentralización; por ejemplo, dos secretarios de Estado con asiento en el Gobierno se ocuparon de los asuntos escoceses y, más adelante, de los galeses; desde 1939, el *Scottish Office* (Oficina de Asuntos Escoceses) tiene su sede en Edimburgo. Durante largo tiempo, sin embargo, el problema regional no se ha considerado una amenaza para el equilibrio del sistema político tradicional».

En la formulación actual del tema, en cambio, la *devolution* (término que traducimos normalmente por «transmisión de poderes» o, simplemente, «descentralización») aparece muy ligada a la crisis de valores políticos tradicionales del Reino Unido. A este respecto señala el texto introductorio de *Documentación Francesa*: «El referéndum de 1975 se ha mostrado como una alteración del régimen representativo puro; los progresos recientes de los partidos nacionalistas ya no permiten celebrar las ventajas del bipartidismo: la noción de parlamentarismo mayoritario ha sufrido con ello graves ataques... Si la polémica sobre la Cámara de los Lores forma parte de un paisaje político familiar para los británicos, otras instituciones se han puesto igualmente en tela de juicio: la izquierda laborista discute nuevamente ciertos poderes tradicionales del primer ministro; los liberales re-

cusan, aparte de otros asuntos, el sistema de escrutinio; el hecho, en fin, de que haya surgido en las filas conservadoras la reivindicación de una Declaración de Derechos e incluso... de una Constitución escrita que, sustituyendo los usos tradicionales, limite la soberanía del Parlamento; todo ello traduce claramente la profundidad del movimiento. Todas estas ideas, o casi todas ellas, han reaparecido con motivo del debate sobre la "devolución", que buscaba el medio de introducir una forma de descentralización regional en Gran Bretaña.»

En concreto, por lo que respecta al bipartidismo, éste ha empezado a dejar de ser cierto en las regiones en que la descentralización adquiere perfiles más conflictivos. En diez años, el Partido Nacionalista Escocés (SNP) ha aumentado espectacularmente sus sufragios, fenómeno que se ha repetido en el País de Gales por lo que respecta al *Plaid Cymru*, aunque su ascenso no ha sido tan importante. A ello hay que añadir el hecho de que el debate de la descentralización ha planteado cuestiones que han originado profundas diferencias dentro de los partidos tradicionalmente mayoritarios. Abordamos este problema en el próximo apartado, sobre la posición de las diferentes tendencias políticas.

El inevitable capítulo financiero que toda descentralización comporta es analizado en base a los artículos de Frances Cairncross («Scotland and the tartan tariff») y David Heald («Making Devolution work»). También se alude separadamente a los problemas que puede encerrar el referéndum sobre la descentralización, anunciado por el Gobierno al comienzo de la sesión parlamentaria iniciada en el otoño de 1976. Utilizaremos con este fin el artículo de Richard Rose y parte del aparecido en *The Economist* con el título «Foot's bad bill».

Por último, detendremos nuestra atención en las críticas y consideraciones que ha suscitado el malogrado proyecto que presentó el Gobierno al Parlamento en noviembre de 1976. De este tema se ocupa el texto de *The Guardian* titulado «The real debate starts here», y el ya citado «Foot's bad bill» de *The Economist*. El trabajo concluirá con unos comentarios sobre la evo-

lución de los acontecimientos desde el mes de febrero de 1977, fecha en que aparecieron dichos artículos, hasta el momento en que estas líneas se escriben, en enero de 1978.

## II. La posición de las distintas tendencias políticas

En el panorama general de las fuerzas políticas más importantes se dibujan dos fenómenos en relación con el debate sobre la descentralización: de una parte, la claridad de ideas y objetivos de los partidos minoritarios, es decir, del Partido Nacionalista Escocés, del *Plaid Cymru* y, por razones diferentes, del Partido Liberal; y de otra, la incapacidad de los partidos mayoritarios, conservador y laborista, para elaborar criterios únicos y objetivos auténticamente deseados en el seno de cada uno de ellos.

Los textos relacionados con este apartado que vienen incluidos en la publicación de *Documentación Francesa* son: «The Conservative commitment to devolution», por Geoffrey Smith; un extracto de un discurso de Iain Sproat, diputado conservador y decidido unionista; «Devolution and the Labour Party», por Eric Heffer, diputado laborista; un fragmento del Manifiesto Laborista de 1974 referido a Escocia y al País de Gales; «Getting devolution right», por David Steel, líder del Partido Liberal; «The SNP: from protest to nationalism», por Jack Brand y Donald McCrone, y, por último, algunos párrafos del «Plaid Cymru Election Manifesto» de 1974, escritos por su principal dirigente, Gwyntor Evans. En torno a ellos giran los comentarios que siguen sobre la postura de los diferentes partidos políticos.

### 1. El Partido Conservador

«En la confusión de los conservadores respecto a la descentralización existe una característica principal: la ligereza con que reposa sobre los hombros del diputado medio el compromiso del Partido para con el principio de una Asamblea escocesa. Los cínicos dirán que los conservadores se contentan con imitar la actitud que adoptaron los laboristas sobre los problemas

europesos, oponiéndose, cuando están en la oposición, a lo que ellos mismos habrían hecho en el poder. Pero, aun encerrando esta afirmación ciertos elementos de verdad, no constituye toda la verdad. A pesar de que el compromiso tuvo lugar hace cerca de un decenio, jamás ha penetrado las venas del Partido. No forma parte de la esencia de un conservador.»

Estas palabras, con las que Geoffrey Smith encabeza su artículo sobre la evolución de las posiciones conservadoras, evidencian la razón última, sencilla y profunda a la vez, del juego de incongruencias y vaivenes en que puede resumirse la actitud de los *tories* hacia la descentralización en los últimos años.

¿A qué clase de compromiso se refiere el autor? El 18 de mayo de 1968, Edward Heath pronunciaba un discurso en el que, como líder del Partido, se declaró partidario de una Asamblea escocesa. Este discurso sería denominado en el sucesivo «Declaración de Perth». El tema venía de atrás. A principios de 1967, el Consejo central del Partido Conservador en Escocia había adoptado una resolución en el sentido de que se creara un Comité para el estudio del tema. Así, en julio de 1967 nació el *Government of Scotland Policy Group*, presidido por sir William McEwan Younger, que más adelante sería presidente del Partido en Escocia.

Lo que importa, sin embargo, es conocer las motivaciones que llevaron al Partido Conservador a iniciar una línea política en el sentido expuesto. Smith alude a algunas de ellas. «El Partido sentía la necesidad de una nueva política, sin que hubiera certeza alguna sobre su contenido.» Hay que tener en cuenta, por otro lado, la ascensión de los nacionalistas escoceses, que por aquella época ya empezaban a hacerse peligrosamente con nuevos escaños. Además, «sondeos privados encargados por el Partido a fines de los sesenta mostraron que una mayoría abrumadora de conservadores escoceses eran favorables a una cierta descentralización, aunque de forma relativamente vaga». Algunos de ellos habían formado con anterioridad el llamado «Grupo Thistle», que pidió la constitución de una Asamblea escocesa. Pero quizá en el fondo de todas estas razones se encuentre la propia posición del Partido Conservador entre los escoceses.

Dice Smith: «Los conservadores tenían un motivo particular para tratar de afirmar su identidad escocesa. Tras la posición cumbre alcanzada en 1955, en que había sido el único partido después de la guerra en obtener la mayoría de votos y escaños en Escocia, habían ido perdiendo terreno en cada elección. Había muchas razones para esta pérdida de influencia, pero una de ellas era el sentimiento de que formaban un partido que no tenía raíces profundas en la sociedad escocesa, tal como ésta había evolucionado. Demasiados de sus diputados aparecían "anglicizados" a los ojos de los escoceses. Existía, por tanto, un deseo muy natural de probar que ellos eran, a pesar de las apariencias, un partido verdaderamente escocés.»

Repasemos ahora la evolución de la política conservadora sobre el tema. Según parece, en el mismo grupo de estudio constituido en 1967 comenzaron a manifestarse posiciones muy diversas: unos eran contrarios a cualquier forma de Asamblea escocesa, en tanto que hubo quien expresó sus simpatías por un sistema semejante al de Irlanda del Norte. Las propuestas finales, sin embargo, eran del siguiente tenor: Asamblea escocesa, elegida en parte directa y en parte indirectamente, aunque con competencia limitada a ciertas fases del proceso legislativo.

La reacción ante tal proyecto fue de oposición por parte de algunos diputados escoceses y de indiferencia general, tanto en el gabinete fantasma como en el grupo parlamentario conservador. A pesar de ello, la «Declaración de Perth» tenía lugar poco tiempo después.

Considerando quizá que el terreno no estaba suficientemente preparado, Heath volvió a poner el tema en manos de otro Comité, esta vez presidido por sir Alec Douglas-Home. Este, en marzo de 1970, presentó su informe al Gabinete fantasma. Proponía la creación de una Asamblea escocesa con sede en Edimburgo, directamente elegida en su totalidad, con atribuciones para efectuar la segunda lectura (acuerdo de principio); la discusión en comisión y el informe de los proyectos de ley escoceses que le fueran enviados por el Parlamento.

Las propuestas de sir Alec fueron aceptadas por el Partido, si bien con una gran dosis de indiferencia. Muy poco tiempo

después las elecciones dieron la victoria a los conservadores, que se mantuvieron en el poder durante tres años y medio. Pues bien: en todo ese tiempo no se ocuparon del tema de la descentralización. Ello «refuerza el sentimiento, hoy más fuerte que nunca, de que nadie conoce realmente la postura de los conservadores sobre este problema. Tuvieron su oportunidad y no la aprovecharon», dice Smith.

Poco antes de la caída del Gobierno conservador veía la luz el Informe Kilbrandon, sobre el que aquél no llegó a pronunciarse.

De nuevo en la oposición, los conservadores decidieron crear, otra vez, un Comité. En esta ocasión lo integraban diputados escoceses, con el encargo de estudiar la posición del Partido respecto a la «devolución». El grupo propuso —y la conferencia del Partido de mayo de 1974, en Ayr, aceptó— una Asamblea escocesa, si bien en este caso elegida por sufragio indirecto.

Aún había de constituirse un nuevo grupo de trabajo a fines de 1974, en este caso propiciado por los partidarios de una Asamblea directamente elegida (entre ellos, Buchanan-Smith, secretario de Estado para asuntos escoceses del Gabinete fantasma, y el propio Edward Heath). El grupo recomendó la aplicación en todos sus términos de las propuestas de Douglas-Home cuatro años atrás.

En las últimas semanas de 1976 se produjeron algunos hechos de interés. Buchanan-Smith fue sustituido en su puesto por Teddy Taylor, contrario a cualquier forma de Asamblea escocesa. En aquellas fechas, el bloque conservador votaba en contra del *Scotland and Wales Bill* del Gobierno laborista. Días después, la señora Thatcher proclamaba su apoyo a la idea de una Asamblea directamente elegida, aunque se mostraba contraria a la forma en que el Gobierno había abordado el tema.

Para acabar de ilustrar al lector sobre el complejo mosaico que presenta el Partido Conservador, transcribimos algunos fragmentos de un discurso pronunciado en la conferencia del Partido, celebrada en Brighton en octubre de 1976, por Iain Sproat, diputado por South Aberdeen y fundador del grupo «Keep Britain United».

Refiriéndose al proyecto laborista remitido al Parlamento, dice: el proyecto «no resuelve en absoluto los problemas de empleo y de inversión, que son los verdaderos problemas de Escocia». La creación del Parlamento escocés «llevará consigo automáticamente nuevos gastos, un crecimiento de las cargas que pesan sobre unos contribuyentes que están con el agua al cuello, un entorpecimiento de la burocracia, y conducirá a la desintegración de la Gran Bretaña». El líder del movimiento «Keep Britain United» no ahorra críticas al Gobierno en el poder: «Michael Foot podrá decir lo que quiera, pero si el Partido Laborista propone hoy la creación de un Parlamento escocés, lo hace ante todo para desembarazarse del SNP (*Scottish National Party*)... Se encuentra en tan mala postura en gran parte de sus feudos tradicionales, que cree no poder hacer frente a la amenaza del SNP... La cuestión del Parlamento se ha convertido en un medio para garantizar votos al Partido Laborista, y no para mejorar la suerte de Escocia.»

## 2. El Partido Laborista

En cuanto a los laboristas británicos, las aguas corren igual de turbias en el tema de la descentralización; de ellos se pueden predicar características semejantes a las atribuidas a los conservadores. Divisiones internas en su seno, falta de correspondencia entre la política oficial y el fondo de las intenciones laboristas, son notas igualmente aplicables al Partido de Callaghan. Y, en concreto, una de las constantes de los artículos y textos que comentamos es la crítica a un pretendido oportunismo del Partido.

Ya es sintomático que la conferencia del Partido Laborista —y así lo señala Eric Heffer en su artículo «Devolution and the Labour Party»— no se haya ocupado del tema de la transmisión de poderes desde 1968. Y, sin embargo, existe una línea política oficial del Partido que termina en el *Scotland and Wales Bill* y pasa por el Programa de 1973 y el Manifiesto de 1974. Las citas que siguen pertenecen a los dos últimos textos.

«Si bien reconocemos plenamente la especificidad y la identidad nacional de los pueblos de Escocia y del País de Gales,

con sus propias instituciones y sus valores culturales, consideramos que el separatismo va contra los intereses de los pueblos de estos países... Siempre hemos tenido una actitud constructiva ante la descentralización. Como dicen nuestros colegas galleses: «Si la descentralización significa la transferencia del nivel nacional al nivel local de decisiones que pueden ser tomadas satisfactoriamente por comités más reducidos, entonces estamos enteramente a su favor. Si la descentralización significa que en un marco geográfico limitado van a resolverse problemas cuya solución sobrepasa manifiestamente los límites de ese marco, entonces al Partido Laborista le resulta imposible prestar su apoyo a tal concepción.» (Programa Laborista de 1973.)

En el Manifiesto de 1974 el Partido adopta un compromiso. «El próximo Gobierno laborista creará asambleas elegidas en Escocia y Gales. Igualmente consultará a las autoridades locales y a las demás partes interesadas sobre la democratización de los órganos regionales.»

La actitud oficial del Partido, sin embargo, dista mucho de ser plenamente compartida entre sus filas. Heffer dedica gran parte de su artículo a explicar tal estado de cosas, y lo encabeza manifestando la opinión de que, «si no resuelve esta cuestión—la de la descentralización—con mucho cuidado y habilidad, se corre el riesgo de acabar en la formación de dos Partidos Laboristas, incluso quizá de tres, y en la desintegración del Reino Unido».

Veamos algunos datos del problema. En las filas del Partido en Escocia se atisba un principio de secesión en la figura de Jim Sillars, quien de una posición antinacionalista ha pasado a acaudillar la tendencia pronacionalista del laborismo escocés, integrada por gentes que «van camino de renegar de todo aquello por lo que han luchado en el pasado». Su actitud está motivada, sin embargo, por la creencia de que «la independencia de Escocia haría posible la creación de una Escocia socialista». Heffer ataca este argumento: «En primer lugar, no es pensable que, sobre unas bases tan nacionalistas (yo diría incluso racistas), Escocia pueda evolucionar hacia el socialismo; y, además, cualquier intento de construcción socialista en Escocia, por sin-

cero que sea, no puede sino fracasar, en razón de la situación económica de este país.»

Aun existiendo esa clara tendencia en el laborismo escocés, no cabe identificarla con la totalidad del mismo. Así lo evidencia el hecho de que la oficina ejecutiva del Partido Laborista de Escocia haya adoptado posturas oscilantes, a favor y en contra del proyecto de creación de un Parlamento escocés. De otra parte, laboristas escoceses cercanos al nacionalismo han podido influir decisivamente en la adopción de la línea oficial del Partido al respecto.

Se ha acusado al laborismo de utilizar un doble o triple lenguaje al hablar de transmisión de poderes. El Partido ha elaborado manifiestos diferentes para Escocia, Gales y la misma Inglaterra, y en cada uno de ellos los términos del compromiso no son exactamente los mismos. En ellos el Partido se obligaba a crear asambleas elegidas, pero sin especificar sus cometidos ni cómo se iban a elegir. De ahí que los parlamentarios laboristas escoceses tuvieran ideas deferentes sobre el significado y el alcance de dicho compromiso. Jim Sillars entiende que ha de constituirse un Parlamento soberano con poderes económicos; el llamado grupo *Tribune*, laborista de izquierdas, en cambio, opina que «no es momento de crear una división del movimiento obrero en Escocia. Debemos unirnos para luchar contra aquellos cuyo verdadero objetivo es romper la unidad del Reino Unido y, con ella, la del movimiento laborista.»

Postura esta que viene a coincidir con la del articulista, ex ministro y diputado laborista de izquierdas: «Lo que está realmente en juego no es una descentralización, tal como la entendía el programa de los laboristas galeses de 1973, sino la desintegración de la Gran Bretaña. Temo que las propuestas del Libro blanco, por moderadas que sean, ocasionen el fin del Reino Unido... El Libro blanco contiene los gérmenes de futuros conflictos. Estos podrían surgir, por ejemplo, respecto al montante global de las subvenciones, o bien en el caso de que la Asamblea escocesa o la galesa votaran leyes que estuvieran en desacuerdo con la legislación del Parlamento del Reino Unido.»

El hecho es que el Partido Laborista ha asumido unos compromisos. Si los rompe, ello favorecería al Partido Nacionalista Escocés; y, sin embargo, el hecho de mantenerlos no ha sido capaz de detener su empuje, según han mostrado las experiencias electorales recientes.

«La tarea que hoy espera al Partido Laborista —concluye Heffer— es aceptar a disgusto el proceso de descentralización a que se ha comprometido apresuradamente y subrayar su fe en la unidad de la Gran Bretaña y, muy particularmente, en la de la clase obrera. El proceso de descentralización no puede pararse ya, pero no debe conducir a la desintegración de la Gran Bretaña. La lección que debe sacarse de todo esto es que, en lo venidero, los miembros del Partido deben mostrarse más vigilantes y analizar muy de cerca las propuestas incluidas en los manifiestos electorales.»

La posición de partida de los laboristas sobre la descentralización queda también aludida en el artículo de John P. Mackintosh sobre el informe de la Comisión Real sobre la Constitución, que comentaremos más adelante.

### 3. *El Partido Liberal*

El Partido Liberal ha jugado hasta hoy un papel clave en el controvertido asunto de la descentralización. Disponiendo de 13 escaños en el Parlamento, gracias al voto de cinco millones de británicos, su concurso es vital para un Gobierno laborista que se encuentra en minoría en los Comunes. Puede decirse que el Gobierno de Callaghan se ha mantenido en el poder en 1977 y ha evitado unas elecciones generales anticipadas altamente desfavorables para el laborismo gracias a los sucesivos pactos que ha concluido con el grupo liberal. Este apoyo es particularmente valioso en un tema como el de la transmisión de poderes a Escocia y Gales, en el que el Gobierno ha contemplado inerte la defección de parte de los diputados laboristas. En tal situación el precio exigido por los liberales pasa por el proyecto gubernamental de creación de asambleas en Cardiff y Edimburgo.

El punto de vista liberal en torno a la descentralización viene recogido en esta serie de textos publicados por *Documentación*

*Francesa* en un artículo («Getting devolution right»), firmado por el dirigente del Partido, David Steel, y aparecido inicialmente en la revista *New Society* en diciembre de 1976, es decir, cuando el debate parlamentario sobre el proyecto gubernamental no había hecho más que comenzar y el Gobierno laborista aún no se había visto obligado a echar mano de los liberales para hacer fracasar las tentativas de crisis impulsadas por los conservadores. El artículo de Steel expresa así la posición de principio del Partido Liberal.

«Sucesivos gobiernos británicos —dice Steel— han optado por ignorar las aspiraciones de los pueblos de Escocia y País de Gales. Han cometido la torpeza de adoptar una actitud suficiente que no ha hecho sino reforzar esas aspiraciones. Les ha faltado la capacidad de raciocinio. Ya se trate de laboristas o conservadores, los políticos que han formulado propuestas de descentralización han tratado de inscribir el examen de cuestiones fundamentales en el marco del debate político. Han sido víctimas de su oportunismo.»

Refiriéndose al proyecto del Gobierno, le reprocha una falta de sustantividad en sus planteamientos básicos: «El proyecto de ley del Gobierno está desprovisto de principios políticos y de finalidades. Se ha puesto el acento sobre las estructuras y no sobre la sustancia del poder político.» En cuanto al contenido descentralizador del proyecto, dice: «Cuando era indispensable transferir a las asambleas descentralizadas el máximo de autonomía compatible con la perpetuación del Reino Unido, el proyecto se funda en el mantenimiento del poder del Parlamento inglés y de la Administración inglesa, y sólo concede a Escocia y al País de Gales un mínimo de autonomía.»

Steel insiste en otros aspectos de esta insuficiencia descentralizadora: «Era preciso definir claramente los poderes y los deberes respectivos del Parlamento de Westminster y del Gobierno central, por un lado, y de los parlamentos y gobiernos descentralizados, por otro. En lugar de poner en marcha un mecanismo de revisión judicial destinado a resolver los conflictos que surjan entre las instituciones centrales y las descentralizadas, el Gobierno ha subrayado (hasta hoy) que Westminster

seguiría decidiendo en última instancia. Tal medida permite pre-sagiar conflictos perpetuos.»

El líder liberal extiende su crítica a otros puntos concretos. Así, se muestra contrario a la asignación de créditos globales a las instituciones descentralizadas, y defiende el reconocimiento de poderes tributarios a las asambleas escocesa y galesa (en el caso de Escocia, este tema está interrelacionado con el espinoso asunto del petróleo del mar del Norte). Y, en cuanto al procedimiento de elección de las asambleas, rechaza el sistema mayoritario a una vuelta previsto en el texto del Gobierno y defiende el proporcional.

Para elaborar una alternativa a la solución gubernamental, Steel reconduce la cuestión a las tres únicas opciones de principio que, a su juicio, son posibles:

1.<sup>a</sup> El mantenimiento del *statu quo*. Ni siquiera se trataría de descentralización, sino en todo caso, de delegación o desconcentración, de ciertas funciones administrativas en Gales o Escocia. «Esta postura es lógica y consecuente, pero me parece errónea. Es la que sostienen los conservadores galeses y el nuevo secretario de Estado para Escocia del gabinete fantasma, Teddy Taylor.»

2.<sup>a</sup> «La independencia pura y simple y la creación de Estados soberanos. Corresponde a la causa nacionalista. Es igualmente lógica y consecuente, pero me parece errónea también.»

3.<sup>a</sup> La solución federal. A la defensa de esta postura dedica Steel gran parte de su artículo.

Para el jefe liberal «un proyecto de ley que instaurase una Federación satisfaría a escoceses y galeses y podría ser aceptado por la mayoría de ellos. La solución federal debe ser una de las posibilidades ofrecidas por el referéndum. La elección pura y simple entre las propuestas actuales del Gobierno y la independencia total atraerá a gran número de personas al campo de la independencia, porque la solución deseada por la mayoría estará descartada. En tal caso el resultado de la consulta se vería peligrosamente alterado». Los escoceses defienden en su mayoría posturas nacionalistas, pero sólo uno de cada cinco está por la

independencia. Hay que evitar poner a Escocia en el grave trance de decidir entre el mantenimiento de un *statu quo* que no desean y una independencia a la que tampoco aspiran mayoritariamente, pero que sería la única opción de muchos nacionalistas colocados ante tal dilema.

Por las fechas en que David Steel publicaba su artículo, el Gobierno laborista estaba estudiando, en efecto, la posibilidad de plantear el segundo referéndum de la historia de Gran Bretaña. En este caso el objeto de la consulta sería la «devolución» y los preguntados serían únicamente escoceses y galeses. Las profundas divisiones existentes en los partidos mayoritarios creaban una incómoda situación de ambigüedad. De otra parte se pensaba que una pregunta en el sentido de si escoceses y galeses deseaban seguir formando parte del Reino Unido consolidaría la unidad de éste, sobre la base de una presunta respuesta mayoritaria de signo positivo.

Cuando el 22 de febrero de 1977 el Gobierno puso a votación un procedimiento de urgencia para la discusión de su proyecto autonómico, los liberales formaron parte de la mayoría que votó en contra. Un mes más tarde la moción de censura planteada por los conservadores fue derrotada después que Callaghan lograra apresuradamente un pacto con Steel. Una de las condiciones impuestas por éste fue la de introducir el sistema proporcional para la elección de las asambleas de Gales y Escocia.

#### 4. *El Partido Nacionalista Escocés*

El artículo de Jack Brand y Donal McCrone («The S. N. P.: from protest to nationalism») apareció en la revista *New Society* el 20 de noviembre de 1975, momento coincidente con la publicación del segundo Libro blanco sobre la descentralización. El artículo hace algunas observaciones sobre los objetivos del Partido Laborista en relación con la descentralización y sale al paso de una serie de críticas sobre la autenticidad y la calidad del voto nacionalista.

La característica más relevante de la evolución del S. N. P. en los últimos años es su creciente empuje electoral. En 1975 su electorado había ascendido del 2 al 30 por 100 en diez años, según los

autores del artículo. Esta tendencia se ha visto confirmada en 1977, con motivo de las elecciones municipales del mes de mayo. En el actual Parlamento dispone de once escaños.

Para los articulistas, en 1975, existían dos razones por las que el Gobierno trataría de impedir la autonomía escocesa: de una parte «la necesidad, para el Gobierno británico, de controlar las rentas y el ritmo de desarrollo del petróleo del mar del Norte. Muchos parecen pensar que las rentas del petróleo forman parte de la poción mágica que debe pulverizar el déficit de la balanza de pagos». Pero, además, «la perspectiva de una autonomía de Escocia constituye un problema inmediato para el Partido Laborista: le es extremadamente difícil alcanzar una mayoría en la Cámara de los Comunes sin los votos escoceses. El Partido Laborista sólo ha llegado a obtener mayoría en Inglaterra en 1945 y 1966».

Si la primera de las apreciaciones se ha confirmado a medias (puesto que el proyecto del Gobierno no reconocía poderes financieros a la asamblea escocesa, aunque luego Callaghan se mostró más flexible en este aspecto), respecto a la segunda se han cambiado las tornas. Es cierto que al laborismo le preocupa su electorado escocés, pero si en 1975 ello podía haberle llevado a entorpecer la autonomía, como denuncian los autores, dos años después la misma causa le ha inducido a patrocinar un proyecto de transmisión de poderes que el Gobierno trata de sacar adelante contra viento y marea en los Comunes, si bien con regular fortuna. Advuértase que donde los autores hablaban de autonomía hoy los nacionalistas escoceses hablan abiertamente de independencia, de forma que la terminología ha ido subiendo de tono a medida que el petróleo iba aflorando de los pozos del mar del Norte, fenómenos éstos que también son paralelos al irresistible progreso electoral de los nacionalistas. Por eso para el Gobierno, hoy, el medio de mantener su electorado en Escocia no es negarse a la autonomía, sino ofrecer una autonomía legislativa limitada que demuestre a los escoceses que el laborismo es capaz de ocuparse de sus problemas. El frustrado intento de Callaghan, en febrero de 1977, de conseguir del Parlamento el procedimiento de urgencia para el proyecto de descentralización es buena prueba de la necesidad que sentía el laborismo —o, al menos, el Gobierno—

de contar con un texto aprobado antes de que los nacionalistas alcanzaran nuevas conquistas electorales; de haberse aprobado la «guillotina», el referéndum habría estado listo para el mes de noviembre y los escoceses se habrían pronunciado ya —según los laboristas— a favor del mantenimiento de la unión con la Corona, con lo que el independentismo del S. N. P. habría quedado desbaratado y los sufragios izquierdistas descarriados que habían apoyado a éste comenzarían su retorno al redil del laborismo.

La postura de los nacionalistas escoceses en el Parlamento respecto al proyecto del Gobierno es de total apoyo. Consideran que el programa autonómico del Gobierno es aceptable como un importante logro parcial para una independencia que planean conseguir en un plazo de diez años. A esta táctica del S. N. P. era a la que se refería el fundador del grupo «Keep Britain United», Iain Sproat, en la conferencia del Partido Conservador celebrada en Brighton en octubre de 1976, cuando decía: el S. N. P. exigirá siempre más «hasta que llegue al separatismo a que tiende... ¿Por qué los miembros del S. N. P. están unánimemente a favor de la creación de un Parlamento sino porque piensan que se trata de un primer paso de gigante hacia la desintegración de la Gran Bretaña?... El S. N. P. ve en ese Parlamento el medio ideal para romper la unidad de la Gran Bretaña... Nuestra divisa es: descentralización, sí; parlamento escocés, no». Hasta tal punto son ciertas estas afirmaciones (abiertamente proclamadas, por otra parte, por los nacionalistas escoceses) que el S. N. P. no está interesado en la caída del actual Gobierno laborista, ni mucho menos en la convocatoria anticipada de elecciones generales que incluso pudieran serle favorables, mientras no salga adelante el proyecto gubernamental.

Pero volvamos al artículo de Brand y McCrone en la parte que resta de su contenido, que es la más extensa, y que está dedicada a refutar una serie de críticas emitidas en torno al verdadero sentido del voto nacionalista. En su defensa de la pureza de éste, los autores utilizan los resultados de una investigación realizada mediante entrevistas que se llevó a cabo en 1973 y 1974. No vamos a entrar en el contenido del debate; apuntaremos solamente los temas controvertidos.

La inusitada elevación del número de votantes nacionalistas

ha levantado recelos sobre la autenticidad del fenómeno. Se ha dicho que el voto nacionalista procede en gran parte de escoceses desengañados de la política centralista que llevan los respectivos partidos, manteniéndose así una actitud de protesta llamada a desaparecer cuando las demandas locales sean satisfechas. Se señala, por otro lado, que una parte de los votos nacionalistas se debe a jóvenes electores que votan por primera vez y no tienen arraigada la costumbre de votar por los partidos tradicionales. Los articulistas, haciendo uso de los datos de que disponen, contestan a la primera afirmación que, si en un primer momento el voto autonomista podría explicarse en la defección de los votantes de partidos tradicionales, hoy sólo cabe explicarla en base a una auténtica actitud nacionalista; y en cuanto a la segunda, se muestra cómo el aumento de votos del S. N. P. se localiza más en la edad adulta que en la juvenil.

En otro orden de cosas, los autores niegan que el electorado del S. N. P. sea mayoritariamente católico, y señalan que la pertenencia a una clase social determinada no es criterio válido para explicar el electorado del partido independentista.

Se analiza, por último, la influencia del grado en que se profesa el sentimiento nacional escocés en el voto favorable a los distintos partidos.

##### 5. *El Plaid Cymru*

El Partido Nacionalista Galés abandera las reivindicaciones independentistas del País de Gales. Nació como tal en 1925. Obtuvo su primer escaño en el Parlamento en 1966, y actualmente cuenta con tres. En las últimas elecciones municipales de mayo de 1977 ganó trece escaños a costa de los laboristas, y no perdió ninguno.

Las citas que siguen, extraídas del manifiesto electoral del Partido de 1974, son suficientemente expresivas de los objetivos políticos y de las motivaciones nacionalistas del *Plaid Cymru*.

«Votar por el *Plaid Cymru* es el único medio de forzar a los otros partidos a despertarse y a ocuparse del País de Gales... Pero el Partido galés es mucho más que un simple grupo de presión. Es un movimiento nacional que transforma las actitudes y los

valores del pueblo galés conforme va ganando en popularidad. La fidelidad al País de Gales ya no se toma a broma; la voluntad de tener una vida nacional por entero se afirma cada vez más. Gran Bretaña está en declive, pero el País de Gales tiene mejor moral, mientras que se manifiesta poco a poco la conciencia de una causa nacional que hay que defender. Sus habitantes piensan más y más en este país como la sede de un futuro laboratorio social que encontrará ecos en naciones lejanas. La riqueza de los galeses en talentos humanos y en recursos materiales, su tradicional preocupación por la justicia social, les cualifican muy particularmente para cumplir esta función.

Nuestro deber es, no obstante, preservar la rica civilización que nos ha sido transmitida desde hace milenios, esencialmente a través de la lengua galesa. A pesar de los estragos causados, la política destructora del Gobierno británico, tal como está definida en el Acta de Unión de 1536, ha fracasado. La lengua nacional todavía se habla; la nación galesa todavía está viva.

La defensa y el desarrollo de la civilización galesa dependen de un cierto número de condiciones culturales, económicas y sociales. Estas nunca han sido puestas en marcha por el Gobierno de Londres, ni lo serán. Sólo podrán ser creadas cuando el pueblo galés haya conquistado el poder de decidir y de actuar, es decir, cuando logre su libertad nacional...

Plaid Cymru se sitúa en esta tradición de lucha por la libertad nacional. Nuestro objetivo final es llegar a una independencia total, en el seno de la Commonwealth, y tener un estatuto análogo al de los demás miembros de la Commonwealth. Nuestros esfuerzos han traído una descentralización administrativa bastante grande. El próximo paso será obtener la autonomía legislativa. Es absolutamente indispensable que se cree un Parlamento para el País de Gales... La campaña del Plaid Cymru se encamina a obtener eso y ciertos poderes de decisión complementarios...

La creación de un Parlamento para el País de Gales estaría lejos de satisfacer todas nuestras exigencias de orden constitucional. Queremos que el País de Gales tenga un lugar en el mundo y asiento en las Naciones Unidas. Pero lo que reclama la mayoría del pueblo galés es un Parlamento. Si esa mayoría no quiere ir más lejos, allá ella.

Lo único seguro es que sólo una acción política autónoma, gracias a un voto masivo a favor del Plaid Cymru, podrá lograr la creación de un Parlamento para el País de Gales... Votar por el País de Gales en las próximas elecciones es la única manera de obligar al Gobierno a tomar unas medidas que se imponen con urgencia.»

### III. El Informe Crowther-Kilbrandon

Se incluye aquí un amplio resumen del artículo de John P. Mackintosh titulado «The Report of the Royal Commission on the Constitution» tal como aparece editado por *Documentación Francesa*. El autor, diputado laborista por Berwick y South-Lothian en el actual Parlamento, protagonizó en enero de 1977 un intento fallido de que, en el proyecto del Gobierno, se incluyera la representación proporcional como sistema de elección de las asambleas escocesa y galesa; la enmienda fue derrotada. El presente artículo está escrito en 1974, poco tiempo después de que la Comisión Real sobre la Constitución presentara su trabajo, que habría de conocerse como «Informe Crowther-Kilbrandon».

Mackintosh comienza mostrándose escéptico acerca de los efectos prácticos inmediatos del Informe: éste y el material de trabajo adicional «contiene una masa de ideas e informaciones susceptibles de hacer trabajar a los estudiantes de ciencia política británica durante largos años. Es poco probable que el conjunto de estos textos desemboque en una acción rápida o incluso que constituyan un jalón esencial a los ojos de los políticos, salvo los elegidos por circunscripciones escocesas o galesas».

Para el autor, la causa de ello y de las propias insuficiencias del informe está en el origen de la Comisión Real. «En 1966 y 1967 los nacionalistas galeses y escoceses ganaron unas elecciones parciales, y en 1968 estos partidos comenzaron a aparecer como una amenaza para los bastiones "celtas" del Partido Laborista. El Gobierno laborista estaba dividido sobre la política que debía seguirse en la materia... Ganaron los inmovilistas: era preciso contentarse con resistir a la presión, pues podía pensarse que la

influencia nacionalista habría bajado en las próximas elecciones generales. Naturalmente, se exponían argumentos más serios y, en particular, que unos órganos elegidos, escoceses o galeses en su totalidad, no harían otra cosa que estimular a los nacionalistas y ofrecerles un trampolín...» Pero los mismos que mantenían esta postura no se mostraron contrarios a hacer algo, por poco que fuese, en este terreno, más que nada por complacer a otros laboristas más sensibles a la escalada nacionalista y a algunos de sus argumentos. «Se decidió, por tanto, crear una Comisión Real en cuyas manos podría dejarse dormir el asunto con toda tranquilidad hasta las elecciones generales.» Sin embargo, precisa Mackintosh, «los comisionados resolvieron llevar a buen término su tarea», mientras que laboristas y conservadores conducían la reforma de la administración local de una manera tal que evidenciaba el olvido al que quedaba relegado el tema de la «devolución».

En el seno de la Comisión se manifestaron serias disensiones sobre asuntos fundamentales. El resultado de los trabajos tradujo este estado de cosas: junto al Informe propiamente dicho (489 páginas) firmado por nueve de los miembros, apareció un memorándum de la minoría (136 páginas), formada por Lord Crowther-Hunt y el profesor A. T. Peacock. El resto del artículo del diputado laborista está dedicado a analizar las posiciones antagónicas referidas. Del texto extraemos a continuación gran parte de los párrafos más significativos.

«La Comisión comenzó por solicitar un sondeo de opinión sobre las actitudes ante la gestión de los asuntos públicos... El primer resultado de esta encuesta fue "un sentimiento difuso de insatisfacción" que "se manifestaba en todas las capas de la población y en todas las regiones del país en un grado más o menos constante". Ante ese hecho, los comisionados se consideraron como justificados para buscar causas y remedios a esta insatisfacción. Pero es aquí donde la mayoría y la minoría divergen. Los mayoritarios se interesan por la respuesta directa de la población a la pregunta sobre las posibilidades de mejorar la situación: el 20 por 100 de las personas interrogadas en Escocia y el 9 por 100 en el País de Gales habían propuesto espontáneamen-

te una mayor autonomía regional, mientras que esta tasa no era más que del 1 por 100 en Inglaterra. De lo cual la mayoría de la Comisión concluyó que no existía una fuerte demanda de esta solución en Inglaterra y recomendó, pues, un tratamiento especial para Escocia y el País de Gales.

Por el contrario, lord Crowther-Hunt y el profesor Peacock dieron relevancia al hecho de que, cuando se presentó a los interrogados un mapa de las regiones y se les pidió que escogieran entre cinco actitudes ante la delegación de ciertos poderes a estas regiones, el porcentaje de los que solicitaron más autonomía regional era casi constante e incluso más elevado en ciertas regiones inglesas que en el País de Gales.

Esta es la razón por la que el memorándum de la minoría se pronuncia a favor de un mismo esquema de descentralización para todas las regiones del Reino Unido.

Sin entrar a comentar en este momento los méritos de los remedios considerados, no puede evitarse que esta argumentación suscite algunas dudas. Si las personas interrogadas se sienten insatisfechas por "la forma en que se llevan los asuntos" y si se les pregunta: "¿Sería mejor que los ciudadanos de este territorio tuvieran una mayor intervención en la gestión de sus propios asuntos?", sería bastante sorprendente que la mayoría contestase que no. Pero esto no constituye prueba alguna de que estas personas hayan tomado en consideración todas las implicaciones de las propuestas de descentralización ni de que hayan sopesado los pros y los contras.

Existe una segunda dificultad respecto a este método. Se trata del postulado de base de la encuesta, según el cual, si la gente está descontenta, es necesariamente a causa de la manera en que está dirigido el país. Un sentimiento de impotencia, la impresión de que los responsables pertenecen a otro mundo, son interpretados como pruebas del fracaso de la máquina gubernamental y administrativa. Esto puede ser cierto, pero algunos indicios presentes en las respuestas permiten pensar que lo que ha hecho nacer el descontento es más bien una decepción ante los resultados de este Gobierno y de esta administración, ante los niveles de salarios y pensiones, ante las condiciones de la vivienda y de

los precios, y también la sensación de engaño generalizado ante promesas electorales incumplidas.

De hecho, las divergencias entre la mayoría y la minoría de la Comisión nacen con más frecuencia de presupuestos completamente legítimos. La mayoría otorga la mayor importancia a la presión que se ha dejado sentir (presión que está en el origen de la creación de la Comisión) en favor de que se conceda mayor autonomía a Escocia y al País de Gales, y busca una solución al problema. Lord Crowther-Hunt y el profesor Peacock hacen más hincapié en dos principios: el primero es que las diferentes partes del país deben ser tratadas de la misma forma; y el segundo consiste en que es intrínsecamente poco deseable que unos organismos adopten decisiones llamadas a repercutir en la población si estas decisiones no son debatidas y aprobadas por un órgano elegido. Planteados ambos principios, se sigue que, a nivel nacional, lo que no es competencia de los ministros responsables ante el Parlamento debe serlo de representantes elegidos responsables ante asambleas locales y éstas, a fin de cubrir todo el campo de servicios extraministeriales, deben representar vastas regiones del país.

Con ello pueden comprenderse con más claridad las grandes líneas de ambas series de propuestas: la Comisión recomienda para Inglaterra órganos regionales designados, con poderes muy débiles, pero trata de manera diferente a Escocia y al País de Gales, según una política parecida a la que guió la Ley de gobierno de Irlanda de 1920: parlamentos y ejecutivos locales con competencia sobre la mayor parte de los asuntos internos. El memorándum de la minoría recomienda el mismo trato para Escocia, el País de Gales y cinco grandes regiones de Inglaterra.

La segunda gran divergencia se suscita en torno a la cuestión de los poderes y de su reparto. La mayoría sigue una línea relativamente simple: haría falta conceder ciertas funciones, en su totalidad, a Escocia y al País de Gales; ambas regiones gobernarían con total independencia en materia de salud, vivienda, educación, carreteras, etc. Esto parece sensato. Con un gran vecino como Inglaterra, la presión política para que todos estos servicios no fueran inferiores a sus equivalentes ingleses sería

enorme y, psicológicamente, más valdrá a los gobiernos escocés y galés tener que luchar de grado por mantener los servicios a un nivel equivalente al de Inglaterra que contemplar cómo la Ley les concede poderes parciales y les dice a la postre: "Sobre ciertos puntos, como la enseñanza, la edad de retiro, etc., ustedes no son lo suficientemente mayores como para decidir por ustedes mismos". En la práctica, Escocia y el País de Gales serían un poco más pobres que Inglaterra; y otorgarles la independencia total en ciertas materias, permitiendo que se ejerciese la inevitable presión en pro de un nivel equivalente al de Inglaterra, dejaría a estas asambleas una libertad de maniobra relativamente débil. Pero si uno de los objetivos esenciales de la operación es inducir a una clara apreciación de los méritos y límites de la uniformidad y la descentralización, más vale conceder demasiados poderes que no suficientes y (como ha ocurrido en Irlanda del Norte y en los *Länder* alemanes) ver a las asambleas locales aplicar por sí mismas la uniformidad o incluso pedir al Gobierno central que asuma de nuevo ciertas tareas.

La última cuestión, y la más importante, es saber si, en caso de aplicarse una u otra serie de recomendaciones, el resultado sería una mejora de la situación... El problema es saber a qué se le puede llamar "mejora". Por lo que se refiere a la población, no está probado en modo alguno que el sentido de participación, de identificarse con la gestión en sus asuntos, sea mayor o menor según el grado de concesión de poderes a las autoridades locales. El memorándum de la minoría cita como prueba del desencanto de la población el hecho de que la participación en las elecciones generales no ha dejado de bajar, salvo en una ocasión, entre las elecciones de 1950 (84 por 100) y las de 1970 (72 por 100). Pero, si se observan las tasas de participación electoral en otros países, se constata que no existe correlación alguna con el grado de descentralización de las decisiones...

Si los gobiernos regionales británicos se revelaran menos eficaces que el gobierno central (lo cual es bastante posible), ello causaría trastornos. Y, lo que es peor, si estos gobiernos (algunos de los cuales, a pesar del sistema de voto único transferible estarían dominados por un partido) rehusaran comunicarse con sus

electores, adoptaran prácticas dictatoriales contra las minorías o incluso llegaran a corromperse, entonces el disgusto ante el sistema político, más que disminuir, podría crecer.

... El desencanto hacia la política londinense corre parejo a menudo con un rechazo a plegarse al sistema de partidos, y esto se aplicaría también en el caso de que el Parlamento estuviera más cerca del elector, en Cardiff, en Edimburgo o en Birmingham. Si un Parlamento escocés recordara una mezcla de las asambleas municipales de Glasgow y Edimburgo, con una pizca de nobleza rural, ¿acaso tendría la gente la impresión de haber dado un paso hacia una mayor autonomía?

Por otro lado, es incontestable que el país está demasiado centralizado. Tanto sufre de esto que, probablemente, si un partido permanece en el poder más de diez años, la oposición corre el riesgo de perder el sentido de la responsabilidad y la experiencia en la gestión gubernamental, mientras que, con un sistema descentralizado (como los de Estados Unidos o Alemania) cada partido conserva el poder en sus bastiones, y así sus hombres se entrenan en el ejercicio del poder y pueden ser presentados a las elecciones nacionales como alcalde de Berlín o de Nueva York, gobernador o primer ministro de California o de Baviera... Parece probable que la descentralización del sistema político mejore la vida política británica y responda al deseo de una mayor participación en los asuntos públicos sin contravenir el anhelo de una mayor igualdad de una punta a otra de la nación; pero la puesta en marcha de un sistema así necesitará cambios profundos en la cultura política británica y la renovación de la forma de pensar de nuestros políticos, de nuestros funcionarios y del electorado.

Finalmente, aun si se revelara doloroso el paso a tal sistema y el resultado no fuera perfectamente satisfactorio, puede considerarse la descentralización como buena *a priori*, desde el punto de vista de los principios democráticos. Hay que poner a la gente ante la realidad de los hechos, ante las consecuencias de sus propias opciones y, si no pueden obtener más de un gobierno escocés, si éste no puede hacerlo mejor que el gobierno central en materia de recursos humanos y económicos, esto será una útil de-

mostración. Es casi deseable que las frustraciones y las reclamaciones de la gente se topen con los verdaderos obstáculos a sus aspiraciones (estos obstáculos quizá sean los desfavorables resultados de la economía de la Gran Bretaña o la pérdida de su rango de gran potencia) antes que atacar a las instituciones, que tienen sus defectos, pero que no son necesariamente la causa de sus quejas...»

#### IV. El Libro blanco de 1975

Como se ha indicado con anterioridad, el Libro blanco titulado *Our changing democracy: Devolution to Scotland and Wales*, de noviembre de 1975, es el segundo de los tres que hizo públicos el Gobierno británico en dos años y medio escasos. No hay que olvidar, pues, que las propuestas de este Libro fueron parcialmente modificadas por el de agosto de 1976, que vino a acentuar el carácter descentralizador del anterior.

El texto que se incluye a continuación corresponde a la casi totalidad de un artículo aparecido en *The Economist* el 29 de noviembre de 1975, titulado «The Devolution Fling» («El baile de la descentralización»).

«Los proyectos gubernamentales de descentralización para Escocia y el País de Gales, desvelados por fin el jueves pasado, subrayan las diferentes etapas que han transformado la embestida del John Bull de Highlands en un verdadero *fling* (danza típica escocesa). Incluso desde el estrecho enfoque oportunista del Partido Laborista, la forma en que, en el Libro blanco, se regalan bizcochos a Edimburgo y a Cardiff con el fin de detener el avance de los nacionalistas, comporta muchos más inconvenientes que ventajas. Si las propuestas del libro blanco alcanzan fuerza de ley, la galera de los nacionalistas, que boga ya graciosamente sobre las olas de petróleo del mar del Norte empujada por la baza milagrosa que representa el fracaso de las estrategias económicas de sucesivos gobiernos londinenses, tendrá la certeza de llegar al término de su viaje. Es decir, a la fragmentación del Reino Unido.

El Gobierno ofrece a los nacionalistas un marco constitucional que éstos podrán aprovechar alegremente para su causa. El tipo de relaciones proyectado entre Westminster y la asamblea escocesa contiene tal cantidad de peligros en potencia, tal cantidad de conflictos potenciales entre Londres y Edimburgo, que el Parlamento de Westminster que legisle sobre el Libro blanco en su forma actual dispondrá las condiciones de un perpetuo conflicto entre Escocia e Inglaterra.

Lo trágico es que el señor Edward Short y su equipo de consejeros han retrasado el proceso de descentralización por lo menos un año y puede que indefinidamente. Los que están en contra de la descentralización van a acusar al Libro blanco de constituir un proyecto hecho de prisa y corriendo, de imposible aplicación. No les faltará razón. Los que cómodamente apoyan la descentralización derramarán lágrimas de cocodrilo. Pero por el hecho de que el señor Short haya andado descaminado, los políticos no deben perder de vista el carácter justo y necesario de la descentralización. Muy al contrario. De todas las instituciones británicas de la posguerra, el Parlamento ha demostrado ser la más impermeable al cambio. La descentralización ofrece la ocasión soñada para romper el asfixiante dominio de Londres y de su élite salida de Oxford y Cambridge sobre el resto del país. Y, lo que sería más importante todavía, se puede aprovechar esta ocasión para introducir una revisión constitucional concienzuda.

El Gobierno no ve las cosas de la misma manera. La forma en que se ha polarizado estrictamente en las asambleas escocesa y galesa, ignorando los problemas constitucionales más amplios que ocasiona la creación de estos organismos, constituye ciertamente una de las causas del aprieto en que se ha metido el señor Short. La otra causa es que las consideraciones de interés político han ganado por la mano al buen uso de la Constitución. Reducido inicialmente a coto reservado para locos o profesores, el debate sobre la descentralización se ha impuesto tan rápida y totalmente como el medio de salvar la apuesta de los partidos laboristas de Escocia y el País de Gales que los aspectos constitucionales más amplios de la cuestión apenas han sido evocados por nadie.

Esta mezcla de estrechez de espíritu y de oportunismo político ha dado lugar al aspecto más débil del Libro blanco—las enmarañadas relaciones entre Westminster y Edimburgo—y convierte en caduco lo que de otra forma hubiera sido un proyecto razonable. Para justificar el mantenimiento, en el seno del gabinete de Westminster, de un secretario de Estado para asuntos escoceses, despojado de la mayor parte de sus actuales atribuciones, se ha dado a este puesto un estatuto semejante al de un monarca Tudor. Con la intención de evitar que sea el poder judicial el encargado de controlar si las leyes votadas por la asamblea escocesa son o no de la competencia de ésta según la Ley descentralizadora, el Libro blanco propone un sistema de control político ejercido día tras día por el Parlamento de Londres, que será ampliamente tributario de los caprichos de la mayoría del momento en la Cámara de los Comunes.

Cuando un proyecto de ley haya concluido sus tribulaciones legislativas en la asamblea escocesa, irá a parar a manos del secretario de Estado para Asuntos Escoceses. El Gobierno, asistido por un consejo jurídico, decidirá entonces si los efectos del proyecto de ley son o no competencia de la asamblea. En caso negativo, el proyecto de ley no será presentado a la reina para su asentimiento. Pero la vigilancia de Londres no se para ahí. Si el Gobierno considera que un proyecto de ley votado por la asamblea no es "aceptable en el plano de la política general" y existe en el Parlamento una mayoría dispuesta a mostrar el mismo parecer que el Gobierno, el proyecto de ley puede ser rechazado pura y simplemente. Con otras palabras, el Gobierno de Westminster se reservará un poder tal que equivaldrá a un derecho de veto sobre todo lo que la asamblea haga.

Esto reduce al absurdo las afirmaciones del Gobierno en el sentido de que su Libro blanco implica una vasta transferencia de poderes a Edimburgo. En las materias que hoy competen a la Oficina de Asuntos Escoceses, la asamblea legislativa podrá ciertamente volar con alas propias. Pero el Gobierno propone atarla al poste de Westminster, donde podrá recortarle las alas siempre que se conduzca mal. Además la asamblea será entorpecida mediante una serie de trabas específicas incluso en las materias

consideradas privativas de Edimburgo. Por lo que se refiere a la vivienda, la asamblea no ejercerá el control de las hipotecas ni de las bajas de alquileres, y los alquileres de los sectores público y privado continuarán siendo fijados por Londres. En cuanto a la planificación, la asamblea no podrá sustraer a Escocia de la nueva legislación sobre terrenos comunales, y Westminster podrá intervenir siempre que un problema de planificación dado ponga en juego "el interés del Reino Unido". En lo que respecta a la educación, las universidades de Escocia seguirán dependiendo financieramente de Londres. Y sólo una parte del sistema jurídico de Escocia será competencia de la asamblea.

También las maniobras del ejecutivo estarán estrechamente controladas. El Gobierno, si tiene mayoría en el Parlamento, podrá:

- dar instrucciones para prohibir cualquier acto del ejecutivo;
- promulgar decretos que anulen actos del ejecutivo ya ejecutados;
- avocar cualquier materia que haya sido objeto de delegación, si juzga que el ejecutivo ha actuado de forma inconveniente.

Con esta serie de poderes en reserva, las piadosas declaraciones del Libro blanco acerca de la armonía que va a reinar entre Londres y Edimburgo quedan sin valor.

La principal debilidad del proyecto gubernamental consiste en que cualquier conflicto entre la asamblea y el Parlamento se convertirá en un conflicto constitucional. Esto es inevitable en un esquema que no autoriza arbitraje independiente alguno y que permite al partido político con mayoría en Westminster decidir lo que es competencia de la asamblea o lo que es "gravemente perjudicial" para el resto de la Gran Bretaña. De esta misma aberración participa la función proyectada para el secretario de Estado para Asuntos Escoceses.

El actual titular del puesto, señor Williams Ross, debe estar encontrado. Si, en el momento en que la asamblea entre en acción, él continúa en sus funciones, podrá satisfacer muy a gusto sus

instintos de maestro de escuela. Podrá establecer un código de disciplina para sus alumnos de la asamblea, castigar al ejecutivo si se conduce mal, y, en última instancia, mandar a casa a todo el mundo. El secretario de Estado para Asuntos Escoceses invitará al futuro jefe del ejecutivo, que normalmente ha de ser "el líder del partido mayoritario", a formar un nuevo ejecutivo. Esto le dará una enorme influencia política, porque, verosímelmente, habrá tres partidos y, en consecuencia, ninguno de ellos gozará de la mayoría absoluta. El secretario tendrá igualmente la facultad de destituir al ejecutivo "si juzga que éste se mantiene en su puesto sin contar con apoyo suficiente en la asamblea". Con otras palabras, el secretario de Estado para Escocia tendrá todos los poderes de un gobernador general...

La mayor parte de los gobernadores generales son considerados políticamente neutrales. En Escocia, no. No solamente el tutor constitucional de Escocia será un político, sino que, además, las más de las veces pertenecerá precisamente al partido que Escocia ha eliminado en el curso de las elecciones para la asamblea. Si éstas tienen lugar entre dos plazos de mandatos parlamentarios, en el momento en que los gobiernos son impopulares, existen todas las probabilidades de que un gobierno laborista en Londres deba hacer frente a una asamblea escocesa nacionalista, mientras que un Gobierno *tory* tendrá que habérselas con una asamblea laborista.

En ambos casos, si el secretario de Estado trata de hacer uso de sus poderes, corre el riesgo de encontrarse en un callejón sin salida. Un Gobierno conservador podría, por ejemplo, verse enfrentado a una huelga general en Escocia en el caso de que intentara imponer una estrategia antiinflacionista a una asamblea laborista recalcitrante. Un gobierno laborista podría toparse con una declaración de independencia si tratara de oponerse a los proyectos de una asamblea dominada por los nacionalistas.

El conservadurismo en materia institucional, realzado con un envoltorio de oportunismo político, también aparece con claridad en la intención de mantener en su nivel actual la representación de Escocia y del País de Gales en Westminster, así como en el rechazo de la representación proporcional en las elecciones a la

asamblea. El Gobierno propone actualmente un absurdo manejo según el cual el Ulster, que no tiene asamblea, estará subrepresentado en Westminster, mientras que Escocia y el País de Gales, con una asamblea cada uno, seguirán estando superrepresentados. Si Escocia y el País de Gales hubieran estado representados equitativamente, no hubiera habido Gobierno laborista en 1964 ni en febrero de 1974. Y es bien evidente que el Gobierno no quiere socavar más el injusto sistema electoral de Westminster otorgando a las asambleas la representación proporcional. Un sistema mayoritario tendrá más oportunidades de poner la asamblea en manos del a veces corrompido, frecuentemente avejentado y siempre prehistórico Partido Laborista de las riberas del Clyde.

Otro aspecto inquietante del Libro blanco es que ve en la descentralización un simple nivel suplementario de gobierno. En toda cruzada por la descentralización la consigna debe ser ésta: "Ni un funcionario más". Porque, si Escocia obtiene una asamblea, será preciso reducir el personal de la administración local. Esto es lo que hace inaceptables las propuestas de los galeses. Todo lo que sugieren es un consejo de condado magnificado, lo que significa un escalón administrativo suplementario del que el País de Gales puede muy bien prescindir.

El Libro blanco del Gobierno apenas puede constituir un programa de acción. Es, todo lo más, una contribución al *dossier* de la descentralización y, aun siéndolo, no aborda la mayor parte de los problemas de fondo que ésta suscita. No menciona la descentralización en Inglaterra, cuando el norte de Inglaterra está tan descuidado por Londres como puedan estarlo Escocia y el País de Gales. No discute el postulado según el cual los escoceses que quieran la autonomía serán satisfechos con un gobierno tipo Westminster trasladado a Edimburgo. No hay nada de extraño en ello: el Libro blanco ha sido cuidadosamente preparado por políticos de Londres que, por educación y por tradición, son incapaces de ceder las riendas del poder a unas gentes que viven al norte de Watford. No aborda de frente las implicaciones de la descentralización sobre los derechos del hombre (¿podría Escocia suprimir la pena de muerte y las escuelas libres, incluso si los ingleses desearan mantenerlas?). Y no toma en consideración la

posibilidad de un sistema federal, ni de una declaración de derechos de los ciudadanos, ni de una Constitución escrita. Todas estas cuestiones no tienen que estar resueltas necesariamente antes de que Escocia y el País de Gales tengan sus asambleas. Pero si el Parlamento se obstina en su apresurado proyecto sin tomar en consideración al menos algunos de estos problemas, verá a Escocia derivar a lo lejos sobre las olas de petróleo del mar del Norte, y la desintegración del Reino Unido se habrá consumado.»

## V. Los problemas financieros

El problema de los medios financieros de los entes descentralizados, que se pone constantemente de manifiesto en cualquier intento de descentralización, se encuentra muy ligado, en el actual debate británico sobre la transmisión de funciones a Escocia y Gales, a los problemas complementarios suscitados por los yacimientos petrolíferos del mar del Norte, situados en aguas cercanas a Escocia. Los artículos de Frances Cairncross («Scotland and the tartan tariff», *The Guardian*, Londres, 14 de febrero de 1977) y David Heald («Making devolution work», *Young Fabian Pamphlet* núm. 43, Londres, marzo de 1976), que resumimos y comentamos a continuación, abordan ambas cuestiones. Advertimos que el primero de ellos se refiere al proyecto de ley que el Gobierno retiró en junio de 1977, lo cual no resta interés a los temas tratados.

Para Cairncross, «hay que modificar los poderes financieros que el proyecto de ley sobre la descentralización otorga a las asambleas escocesa y galesa antes de que dicho proyecto llegue a tener fuerza de Ley». Tal como está regulado el problema financiero en el texto del Gobierno, las asambleas de Escocia y Gales no podrán establecer impuestos, sino que habrán de negociar con Whitehall una asignación global que vendrá a sustituir a los créditos sectoriales que en la actualidad se destinan a ambas regiones. Las asambleas sólo podrán establecer criterios y prioridades para el reparto de esa suma bruta.

Según la autora, el problema que suscita tal sistema puede enunciarse así: «¿Cómo las asambleas escocesa y galesa podrán tener un poder real si no ejercen control alguno sobre la fuente misma de sus ingresos?... Se ha formulado, además, la siguiente crítica: si las asambleas no hacen otra cosa que gastar el dinero que Whitehall deje caer en sus cajas, quizá no adopten una actitud tan responsable como si ese dinero les llegara directamente de los escoceses o de los galeses.»

Pero también desde el lado contrario, el de la autofinanciación, se plantean problemas. Se ha sugerido que «se asigne a escoceses y galeses una parte de los impuestos recaudados a escala nacional; podrían, por ejemplo, beneficiarse de algún porcentaje sobre el impuesto sobre el valor añadido que se estimara percibido en la región, o algún porcentaje del impuesto sobre la renta». Pero —opina Cairncross— «si las asambleas no tienen la facultad de efectuar cambios en el tipo o en la extensión del impuesto —y no la tendrían si su participación les es simplemente atribuida— este modo de financiación no diferiría apenas de la asignación global».

La articulista rechaza igualmente otras soluciones: el establecimiento de un recargo sobre los impuestos locales, que sería impopular; un recargo aplicado al impuesto sobre la renta, cuya recaudación en la región resultaría cara; y el establecimiento de un impuesto sobre el valor añadido de ámbito regional, lo cual viene prohibido por la CEE, según Cairncross, quien propone dos caminos posibles: la elevación de impuestos indirectos y la organización de loterías regionales.

Tales son las consideraciones de Frances Cairncross acerca de los problemas generales que plantea el proyecto de noviembre de 1976 desde el punto de vista financiero. Nos centramos ahora en el otro aspecto que señalamos más atrás como determinante en este orden de cosas: el de las rentas del petróleo. «Los que hablan de atribuir (a las asambleas regionales) una parte de los ingresos impositivos, generalmente acaban hablando del petróleo del mar del Norte», afirma Cairncross.

El artículo de David Heald se ocupa de este problema con más amplitud. Su planteamiento es como sigue: «El envite político más explosivo, en el terreno fiscal, es la cuestión de la utilización

de las rentas del petróleo. El descubrimiento del petróleo del mar del Norte ha sido presentado siempre como la panacea que ha de cambiar radicalmente la posición económica de Gran Bretaña en el mundo. Es ciertamente el futuro impacto de este descubrimiento sobre la balanza de pagos lo que ha permitido al Gobierno financiar el déficit del comercio exterior mediante créditos del extranjero mucho más importantes de lo que hubieran podido ser en una perspectiva diferente; esto ha tenido como consecuencia el evitar medidas deflacionistas más radicales. Lo que es también extremadamente importante es que las perspectivas económicas de una Escocia independiente han cambiado completamente con la explotación del petróleo sobre la plataforma continental británica a lo largo de las costas de Escocia. Aunque no existe ninguna línea de demarcación regional de las aguas territoriales dentro del sector que corresponde al Reino Unido, la mayor parte del petróleo se situaría probablemente en el sector escocés, cuyos límites habría que fijar mediante la negociación y el arbitraje.»

El autor cita un trabajo de Donald Mackay («North Sea Oil Through Speculative Glasses», *Fraser of Alander*, Institute Speculative Paper, núm. 4, oct. 1975) para referirse a los ingresos que Gran Bretaña puede llegar a obtener del petróleo. Mackay calcula que para principios de los años ochenta las rentas del petróleo ascenderán a tres mil millones de libras anuales, «cifra enorme cuando se la compara con la del producto nacional bruto escocés, que era de 5.345.000.000 en 1973». Para Mackay el problema fundamental es «saber si la proyectada asamblea escocesa dispondrá o no de la mayor parte de las rentas de los impuestos sobre el petróleo y tendrá libertad fiscal y financiera de utilizar estas rentas para favorecer el desarrollo económico general de Escocia».

Como respuesta al interrogante de Mackay, Heald trae a colación el Libro blanco de 1975 (el presente artículo vio la luz meses antes de que apareciera el Libro blanco de 1976, rectificativo del anterior), en cuyo parágrafo 97 se dice: «Algunos opinan que las rentas del petróleo deben ser controladas por las regiones en cuyas costas se encuentren los yacimientos, cualesquiera que sean las consecuencias que ello reporte al resto del país. Es voluntad

del Gobierno deshacer equívocos: una propuesta así, lo adviertan o no sus defensores, supondría la fragmentación del Reino Unido. El Gobierno piensa que el petróleo debe ser tratado de la misma forma que los demás recursos nacionales (como los ricos yacimientos de carbón recientemente descubiertos en Inglaterra y el gas natural a lo largo de sus costas) y que sus beneficios deben ser centralizados para ser luego repartidos según las necesidades locales. Cualquier otro camino destruiría no sólo la unidad económica, sino también la unidad política. Querer reservar a Escocia las rentas del petróleo significa de hecho exigir un Estado escocés separado. Es el problema de la cuadratura del círculo: Escocia, o cualquier otra parte del Reino Unido, no puede gozar de los derechos inherentes al separatismo sin introducir el separatismo mismo.»

Para Heald, «rechazar la demanda de control de las rentas del petróleo por la asamblea escocesa es coherente con la realidad política que el Reino Unido debe afrontar».

Según Cairncross, en su búsqueda de un sistema de financiación aceptable y duradero, los ingresos petrolíferos no servirían: «Si las rentas del petróleo fueran pura y simplemente atribuidas (a Escocia) ..., habría problemas en perspectiva para los años noventa, cuando las rentas del petróleo comenzaran a bajar... Una vez eliminada esta fuente de imposición, el campo de las posibilidades se estrecha.»

## VI. La cuestión del referéndum

En los comienzos de la sesión parlamentaria abierta en el otoño de 1976, la difícil posición del Gobierno de Callaghan respecto al proyecto de ley sobre transmisión de poderes a Escocia y Gales resultó transitoriamente mejorada gracias al anuncio hecho por el primer ministro en el sentido de que, una vez aprobada la ley en el Parlamento, el Gobierno sometería la cuestión a consulta popular en las dos regiones afectadas. Este referéndum al que el Gabinete atribuiría meses más tarde un carácter meramente consultivo, debería haber tenido lugar, de acuerdo con los planes

gubernamentales, en noviembre de 1977; pero la adversa fortuna que esperaba al proyecto en la Cámara de los Comunes deshizo el calendario previsto.

No obstante, el tema ha sido simplemente aplazado, no abandonado. Cuando en el curso de las próximas semanas llegue a conocerse la nueva táctica del Gobierno al respecto de acuerdo con la suerte que corran los nuevos proyectos en curso, la cuestión del referéndum volverá a plantearse sin duda, y quizá sin que hayan cambiado sustancialmente los supuestos y condicionantes básicos que ya se manifestaron con ocasión del anuncio gubernamental de diciembre de 1976.

Parte de esta problemática queda expuesta, dentro del conjunto de textos editados por *Documentación Francesa*, en dos artículos escritos cuando el proyecto gubernamental aún no había sufrido su primer revés serio. El primero, aparecido el 8 de febrero de 1977 en *The Times*, se titula «Will a devolution referendum really settle anything?», y su autor es Richard Rose. El segundo es «Foot's bad bill», y fue publicado en *The Economist* el 12 de febrero de 1977.

En opinión de Richard Rose, profesor de ciencia política de la Universidad de Strathclyde, si la pregunta que se ha de formular a escoceses y galeses fuese la siguiente: «¿Está usted de acuerdo con que se lleven a efecto las disposiciones de la Ley de 1977 sobre Escocia y el País de Gales?», la interpretación de las respuestas plantearía serios problemas. «Cuando los sondeos de opinión efectuados en Escocia y el País de Gales dan a las personas interrogadas la posibilidad de responder de forma distinta al "sí" o al "no", se obtienen cuatro o cinco tipos de respuestas. Ninguna de ellas —que van de la independencia al *statu quo*, pasando por la "devolución"— goza del favor de la mitad del público.»

Por lo tanto, si el Partido Laborista quiere asegurarse el éxito «habrá de convencer a cierto número de escoceses y galeses de que, sin ser perfecto, el proyecto de ley sobre la descentralización representa un mal menor». En Gales, donde el laborismo ha logrado en las elecciones parlamentarias la mitad de los sufragios, la cuestión no se le presenta con especiales dificultades, máxime

teniendo en cuenta el probable apoyo de nacionalistas y liberales. En Escocia, donde el Partido Laborista sólo logró un 36 por 100 de votos en las últimas elecciones, la papeleta sólo podría resolverse con el concurso del S. N. P., que se considera más que probable. En suma —concluye Rose en este punto— «los laboristas van a encontrarse en una situación embarazosa: tendrán que demostrar que la Ley no lleva consigo cambios lo suficientemente importantes como para molestar a los unionistas de todos los partidos, pero que, sin embargo, merece ser apoyada por un gran número de electores nacionalistas».

Estas son las consideraciones de Rose sobre los esfuerzos que esperan al Gobierno laborista de cara a lograr un voto afirmativo en el referéndum. Los problemas más graves, sin embargo, surgen cuando se calibran las posibles consecuencias de las respuestas.

«Si el número de síes fuese apenas superior al de noes, ello crearía inmediatos problemas; pero una confortable mayoría favorable a la descentralización no resolvería nada por sí misma. Serán las elecciones legislativas que sigan al referéndum las que permitirán interpretar el resultado.

Si el Partido Laborista gana las elecciones legislativas —lo cual es probable en el País de Gales pero poco probable en Escocia—, podrá proclamar que la "devolución", significa el rechazo de la independencia. Si el Partido Nacionalista resulta vencido en las elecciones legislativas en Escocia —lo que es enteramente posible con el actual sistema electoral— los nacionalistas proclamarán que los electores han aprobado sus objetivos al votar a favor de la descentralización.

Si en las primeras elecciones legislativas escocesas ningún partido alcanza la mitad de los escaños, el resultado del referéndum será un tema de perpetua discusión...

Para evitar que los resultados puedan prestarse a diversas interpretaciones, numerosos diputados laboristas escoceses han manifestado su deseo de que se formule una segunda pregunta con objeto de conocer si los escoceses son favorables o no a la independencia. Esto permitiría extraer una clara mayoría a favor de la descentralización y en contra de la independencia.

Apelar a los electores a pronunciarse sobre el tema de la independencia podría entrañar complicaciones ulteriores. Los diputados nacionalistas escoceses podrían pregonar que ello equivale a reconocer a los escoceses, por parte de Westminster, el derecho a la secesión, desde el momento en que la mayoría de ellos la desean. Si más del 30 por 100 de los electores se pronunciase a favor de la independencia, ello incitaría al Partido Nacionalista Escocés a intensificar sus esfuerzos con la esperanza de que esa cifra sobrepase el 50 por 100 en un referéndum ulterior», concluye Rose.

Veamos seguidamente la forma en que se aborda la cuestión del referéndum en el artículo aparecido en *The Economist* el 12 de febrero de 1977 bajo el título «Foot's bad bill» («El mal proyecto de ley de Foot»).

«La única concesión que el Gobierno ha hecho hasta el momento es proponer referéndums en Escocia y el País de Gales. Incluso a este respecto, no es seguro que el tipo de referéndum que propone Foot sea el mejor. Los electores escoceses y galeses sólo podrán responder sí o no al proyecto de ley. Se podría sostener, como han propuesto ciertos parlamentarios laboristas... que hubiera sido preciso formular una pregunta complementaria sobre la independencia. El argumento a favor de esta segunda pregunta es que, en el caso de que la independencia sea rechazada, la descentralización sería considerada como un fin en sí mismo, y no como una simple etapa. El argumento en contra —que es el que prima entre los ministros— es que, a sus ojos, el hecho de incluir la pregunta sobre la independencia en el orden del día no haría otra cosa que dar importancia a lo que constituye, hasta el presente, la reivindicación de una minoría. Es extremadamente difícil hacer compatibles estos dos argumentos, por lo que sería deseable someter la cuestión a una libre votación de la Cámara de los Comunes.

La ironía del destino hace que, en Escocia, una victoria de los partidarios del proyecto de ley en el referéndum sólo pueda lograrse a través de una alianza de los laboristas con las fuerzas nacionalistas escocesas: los *tories* harían campaña por el "no", y los liberales no contarían apenas. Y, sin embargo, los laboristas desean la aprobación del proyecto de ley para atajar el desliza-

miento de Escocia hacia la independencia, y los nacionalistas, en cambio, para acelerarlo. Si se aprueba un proyecto de ley malo y la descentralización queda desacreditada, el cálculo de los nacionalistas se revelará justo; si se aprueba un proyecto de ley bueno, la postura del Partido Laborista resultará legitimada, y los nacionalistas perderán terreno. Por desgracia parece que el proyecto de ley entrará en el Código —si llega a entrar— sin grandes cambios: laboristas y conservadores ya hacen el juego a los nacionalistas oponiéndose a la representación proporcional (que los nacionalistas apoyan, lo cual les honra). Esto significa que el Partido Nacionalista escocés podría muy bien ganar las elecciones para la primera asamblea con el apoyo de una minoría y dentro de un sistema legitimado por referéndum. Sería de todo punto sorprendente que, en tales condiciones, no se considerase, en virtud del mandato popular, encargado de llevar a Escocia a la independencia, o sea, de hacer justo lo que los laboristas quieren evitar.»

## VII. El proyecto del Gobierno

Tal como se indicó en el comienzo de este trabajo, el proyecto de ley sobre creación de asambleas regionales en Gales y Escocia fue presentado por el Gobierno laborista a la sesión parlamentaria que se inició el 24 de noviembre de 1976.

El debate sobre el texto fue abierto el 13 de diciembre por el primer ministro, James Callaghan, con un discurso en el que anunció la posible convocatoria de una consulta popular sobre la descentralización y señaló que el Gobierno estaba estudiando la posibilidad de hacer suya una enmienda referente a la concesión de facultades impositivas a la asamblea escocesa, lo cual le venía negado en el proyecto. Con estas dos medidas Callaghan trataba de asegurarse, respectivamente, el apoyo de los diputados laboristas que habían exigido el acuerdo del Gobierno en la convocatoria de un referéndum y el de los diputados nacionalistas y laboristas escoceses, que habían manifestado su descontento ante un proyecto que no incluía medida alguna de «devolución fiscal».

El asentimiento gubernamental a la idea de un referéndum para Escocia y Gales sobre el texto que el Parlamento elaborase

fue bien acogido no sólo entre los laboristas aludidos sino también por el ala moderada del Partido Conservador. Se opinaba que las disensiones internas evidenciadas por los partidos sobre el problema de la descentralización arrojaría confusión y suscitaría dudas sobre tan importante texto, aun después de aprobado en el Parlamento. Un referéndum soslayaría estos inconvenientes.

Cuatro días después de la intervención del primer ministro, el proyecto lograba la aprobación de principio por 292 votos a favor y 247 en contra. El Gobierno lograría otra victoria parcial, que habría de ser la última, a finales de enero de 1977, al ser rechazada una enmienda que introducía el sistema proporcional en la elección de las asambleas escocesa y galesa.

Por las fechas en que esto sucedía aparece en *The Economist* el artículo «Foot's bad bill», que ya hemos conocido en parte al hablar del referéndum. Otra parte del texto critica la táctica adoptada por el Gobierno laborista en relación con este tema, y merece la pena detenerse a conocerla para una mejor comprensión de los acontecimientos posteriores.

«La táctica desplegada por Michael Foot en apoyo de su proyecto de ley por el que se crean asambleas en Escocia y el País de Gales recuerda extrañamente, hasta hoy, el intento, finalmente victorioso, de Edward Heath de hacer pasar el proyecto de ley sobre la Comunidad Europea en 1972. En aquella ocasión, el primer ministro conservador no se había preocupado lo más mínimo por ganarse el apoyo de la importante minoría proeuropea que había en el seno del Partido Laborista, pero se había dedicado a reducir al mínimo estricto el número de los conservadores recalcitrantes. En contra de innumerables predicciones y gracias al sistema de la "guillotina", que permitió abreviar los debates, consiguió que el proyecto de ley saliera adelante sin enmienda, aunque fuera por los pelos.

Pero la actitud del señor Heath en 1972 no debería guiar al señor Foot en 1977. Cuando aquél era primer ministro conservador, contaba desde el principio con una mayoría absoluta de al menos treinta personas a favor de su Partido, mientras que el Partido Laborista actualmente sólo goza de una mayoría reducida al mínimo estricto de una persona, y ello teniendo en cuenta el apoyo

incierto de dos simpatizantes de Irlanda del Norte. Dejando aparte el interés que hubiera tenido el procurar un acuerdo lo más amplio posible entre los partidos sobre la cuestión, la simple inteligencia táctica hubiera debido conducir a explotar las disensiones del Partido Conservador respondiendo a las ofertas del señor Heath y de lord Home que proponían discusiones entre los partidos respecto al proyecto de ley. Los ministros afirman haber participado en tales discusiones "en el marco de los trámites normales", pero las conversaciones entre bastidores nunca causan el mismo impacto que los debates públicos. Hoy resulta mucho más fácil a la señora Thatcher llamar al orden a sus huestes, como parece que está haciéndolo a propósito de la "guillotina". El señor Foot debería hacer lo que el señor Heath ha dicho en 1977, y no lo que hizo en 1972.

El señor Foot no ha sido más feliz con los liberales, aunque sus amigos arguyan, en su descargo, que es extremadamente difícil echarles el guante. Sin embargo, habiendo podido negociar su apoyo en torno a algunas de sus condiciones, el Gobierno se ha negado a hacer la menor concesión. Se trataba de la representación proporcional para las elecciones de las asambleas escocesa y galesa y de la reducción del número de parlamentarios escoceses y galeses en Westminster. Respecto a la tercera cuestión (facultad impositiva para la asamblea escocesa) los ministros han indicado que estaban dispuestos a hacer concesiones si los liberales les presentaban un proyecto concreto, cosa que éstos no han hecho aún...»

El tiempo terminaría dando la razón al articulista, como veremos; pero las frases con las que concluye resultarían después particularmente premonitorias: «El Gobierno calcula que la cláusula del referéndum... contribuirá a atraer hacia su clan un número de parlamentarios suficiente para que la "guillotina" sea aprobada. Pero numerosos partidarios de la descentralización no tienen muy segura la idea de que el Gobierno obtenga su "guillotina", aún siendo conscientes del hecho de que un fracaso significaría enterrar el proyecto de ley del señor Foot. Para ellos, la cuestión que se plantea es saber si un mal proyecto de ley es preferible a ninguno.»

En efecto, el 22 de febrero la Cámara denegó al Gobierno la petición de introducir en el debate del proyecto un procedimiento de urgencia por 29 votos en contra debidos a la defección de 30 diputados laboristas. Con ello la señora Thatcher lograba desbaratar los planes del Gobierno, que tuvo enfrente también a los liberales y a los conservadores moderados (como Heath y lord Home) que no se oponían por principio al proyecto.

Dos días después aparecía en el diario *The Guardian* un comentario sobre la situación a que daba paso esta derrota y las alternativas que podría seguir el Gobierno en lo sucesivo. En las líneas que siguen reproducimos casi por completo este artículo, que fue titulado «The real debate starts here».

«El proyecto de Ley, al menos en su forma actual, está enterrado; muerto no sólo por la importancia de la mayoría que ha negado al Gobierno, el martes por la noche, la "guillotina" que pedía, sino también por el tono general y el contenido del debate que le ha precedido. Es algo manifiesto que nadie o casi nadie cree ya en este proyecto de ley. Entre los parlamentarios laboristas recalcitrantes, uno de los últimos en hablar declaró abiertamente que ni siquiera los ministros tenían una fe unánime en este proyecto de ley; y la expresión de los rostros en el banco ministerial parecía darle la razón. Si esto es lo que la Cámara de los Comunes piensa del proyecto de ley, lo mejor es pararlo completamente. No es misión del Parlamento aprobar humildemente, un poco por oportunismo y un poco por temor, una legislación en la que realmente no tiene confianza.

Pero la autosatisfacción expresada en la Cámara al anunciarse los resultados bien podría ser moderada dentro de poco por la reacción de Escocia. Los parlamentarios se pavoneaban, durante el debate del martes, por haber desvelado los enormes errores contenidos en este proyecto de ley y por haber denunciado las trampas filosóficas inherentes a cualquier intento de construcción de un modelo descentralizador para un Estado unitario. Pero, ¡ay!, estos descubrimientos llegan demasiado tarde. Contrariamente a lo que sucede en Londres, el debate en Escocia dura años, y las esperanzas que han sido alimentadas son demasiado grandes para que sea posible renunciar a toda medida descentralizadora

en favor del *statu quo*. El fracaso de este proyecto de ley deja un vacío peligroso. Westminster ha dado constantemente la impresión de ser incapaz de entender —y no digamos de satisfacer— las reivindicaciones de Escocia, y esto podría avivar repentinamente la controversia que se dice apagada. Quizá no hubiera consecuencias electorales directas para el señor Moonman en Baisdon o para el doctor Philipps en Dudley, pero la pérdida de escaños escoceses que podría venir después, si el electorado escocés reaccionara así ante el fracaso de la "guillotina", probaría ampliamente, sin duda, que éste se encontraría del lado de la oposición, antes que del lado del Gobierno, cuando tengan lugar las próximas elecciones. (La pérdida de escaños escoceses podría pesar mucho más, en efecto, que las consecuencias de una reducción de la representación escocesa hasta un nivel más equitativo, de acuerdo con el proyecto de Ley sobre la descentralización.) El Gobierno tiene, pues, un doble interés en dar rápidamente algunas garantías a los escoceses sobre la posibilidad de una futura descentralización. Pero las opciones son pocas y contienen trampas tan peligrosas al menos como las que presentaba la primera tentativa malograda del señor Foot.

Se ha sugerido que el Gobierno podría, lisa y llanamente, continuar sin su "guillotina", imponiendo su legislación día tras día y noche tras noche y utilizando, si fuera necesario, todo el tiempo de la sesión. Pero esto supondría, por parte de sus partidarios, un grado de compromiso muy superior al que puede razonablemente esperar. Muchos parlamentarios laboristas, algunos de los cuales defendieron lealmente la "guillotina" el martes por la noche, no tienen ganas, simplemente, de ocupar su escaño para prestar su apoyo a un proyecto de Ley en el que no creen.

Por otro lado, el Gobierno podría volver a sus intenciones iniciales, considerar este proyecto de Ley como un esbozo y esperar obtener de ello en el curso de los debates los criterios suficientes para forjar un nuevo proyecto de Ley más tarde. Pero, una vez más, la desconfianza ante este proyecto parece tan general, que sin duda no vale la pena conservarlo, ni siquiera como esbozo. El Gobierno debería estar dispuesto al menos a volver a partir de cero y a replantear asuntos tales como el de la representación

proporcional y el del número de escaños que se otorgarán a Escocia y al País de Gales en Westminster, asuntos sobre los que ya se ha pronunciado la Cámara de los Comunes; y debería hacerlo de una forma mucho más conciliadora de lo que lo ha hecho el mes pasado. Tras los acontecimientos del martes por la noche, ningún proyecto de Ley podrá ser viable si el Gobierno no da la impresión de arrancar de nuevo.

Puede que pudieran organizarse los referéndums. Pero quienes los proponen rara vez llegan a sugerir la clase de preguntas que habría que formular. Es posible que, si se les preguntara dentro de pocas semanas a las poblaciones de Escocia y País de Gales si están a favor de la descentralización, respondieran que sí. Pero ¿de qué serviría esto? Dificilmente podría justificar la reactivación o el mantenimiento del proyecto de Ley actual, cuando la Cámara de los Comunes le ha negado crédito alguno de una forma tan clara. Y si la descentralización ha de ser planteada de manera diferente ¿cuáles serían sus componentes? Un referéndum sobre una cuestión tan vaga no aportaría nada y no contribuiría en nada a la elaboración de un nuevo proyecto de Ley.

La solución probable, y sin duda la mejor, sería organizar un debate entre los diferentes partidos, tal como lo vienen pidiendo desde hace mucho tiempo los liberales y, más recientemente, el portavoz de los conservadores partidarios de la descentralización, señor Pym. Pero ciertos alegatos pronunciados el martes por la noche a favor de esta propuesta eran, una vez más, desesperadamente irrealistas. "El Gobierno —declaraba el doctor Colin Phipps, del grupo laborista— ya no puede pretender ignorar las ideas de la Cámara. Cuenta con información suficiente para retirar el proyecto de Ley y presentar algo que pueda ser aceptado por todas las tendencias políticas." El postulado que subyace a esta declaración según el cual sería fácil lograr un consensus con el solo esfuerzo del Gobierno, es mucho más risible que cualquiera de los argumentos invocados en favor del proyecto de Ley actual.

Puesto que cada partido (con excepción de los partidos nacionalistas) está dividido sobre el tema de la descentralización;

puesto que cada partido cuenta con defensores de toda una serie de medidas que van desde el mantenimiento del *statu quo* hasta una descentralización mucho más radical que la propuesta en el proyecto de Ley, es absurdo pretender que una conferencia sobre la Constitución tendría muchas más probabilidades de terminar en consensus que el debate de la Cámara de los Comunes. ¿Puede pensarse seriamente que, en el marco de una conferencia sobre la Constitución, el señor Foot pudiera ponerse de acuerdo con el señor Pym, y no digamos con los señores Jim Sillars o Tom Dolyell? La ventaja de tal conferencia sería obligar a los que hasta hoy no han hecho otra cosa que criticar el proyecto gubernamental a realizar por su parte un esfuerzo de reflexión constructiva. Pero, aún sacando de su retiro al señor Kissinger para darle la presidencia de los debates, no puede descartarse la posibilidad de que todo acabe en pendencias y en fracaso. Y si dicha conferencia, según sugieren algunos de sus actuales partidarios, ha de ocuparse también de la reforma de la Cámara de los Lores, de la reforma del sistema electoral, de una eventual Declaración de Derechos del Hombre y otros problemas constitucionales pendientes que afectan a la descentralización, podría no acabar nunca.

Incluso en estas condiciones, quizá valdría la pena intentarlo, pues no hacerlo sería tanto como abandonar la búsqueda de una solución media y aceptar la tesis —defendida por los partidarios de los dos extremos en el curso del debate de la Cámara de los Comunes— según la cual no habría más que dos partidos posibles: la independencia o el *statu quo*. En los períodos revueltos, los que preconizan soluciones simplistas siempre están seguros de encontrar un público, y estas gentes no faltarán en Escocia y el País de Gales en las próximas semanas. Sin embargo, la experiencia de los países vecinos (quizá insuficientemente tomada en consideración en el curso del debate de la Cámara de los Comunes) prueba sobradamente que nuestro sistema actual, tan ridículamente centralista, no es ni necesario ni inevitable. Si se reúne una conferencia sobre estas bases, más que sobre el deseo de los partidos establecidos de proteger su electorado, podría tener algunas oportunidades de llegar a un resultado.»

**COMPOSICION DE LA CAMARA DE LOS COMUNES  
TRAS LAS ELECCIONES PARCIALES DE  
ABRIL DE 1977**

GRUPOS	ESCAÑOS
Laboristas .....	311
Conservadores .....	281
Liberales .....	13
Laboristas escoceses .....	2
Nacionalistas galeses .....	3
Nacionalistas escoceses .....	11
Unionistas del Ulster .....	10
Socialdemócratas laboristas .....	1
Independientes .....	1
<i>Speaker</i> .....	1
TOTAL .....	634
Laboristas .....	311
Resto .....	323
TOTAL .....	634

FUENTE: *El País*, 29 y 30 de abril de 1977.

El Gobierno laborista adoptó pronto una primera alternativa. Michael Foot, principal derrotado en la votación como patrocinador del proyecto, anunció el deseo del Gobierno de poner en marcha una convención de todos los partidos. La idea había sido expresada tiempo atrás por los conservadores, que exigían también la retirada del proyecto tras el reciente revés sufrido. Pero el Gobierno se negó en principio a la retirada, en tanto que la forma que eligió para la anunciada convención fue la de simples consultas bilaterales que se llevaron a efecto.

Sin embargo, otras preocupaciones empezaban a atraer la atención del Gobierno. La votación de la «guillotina» había sido un serio aviso, y Margaret Thatcher, segura de las posibilidades de su Partido en unas elecciones generales anticipadas, se apresuraba a asestar al Gobierno el golpe definitivo. El 23 de marzo de 1977 los conservadores planteaban en los Comunes una moción de censura cuyo resultado estaba llamado a ejercer una influencia directa en la vida del proyecto de ley de transmisión de poderes a

Escocia y Gales. El Gobierno, viéndolas venir, había iniciado semanas atrás contactos con los liberales. El planteamiento de la moción forzó el pacto, y gracias al concurso de Steel la moción fue derrotada.

Desde aquel momento puede afirmarse que el apoyo de los liberales ha permitido al Gobierno mantenerse en el poder y detener la convocatoria de unas elecciones generales anticipadas que, según todos los indicios, le hubieran sido adversas. En el mes de abril, con motivo de la discusión de un proyecto de elevación de los precios de los carburantes, la abstención de los liberales sacaba nuevamente al Gobierno de un apuro que hubiera podido ser definitivo.

Las condiciones impuestas por los liberales, por lo que respecta al proyecto de descentralización fueron las siguientes: retirada del proyecto, elaboración de dos textos separados para Escocia y el País de Gales, creación de un tribunal constitucional para resolver los conflictos de las asambleas con el Parlamento de Westminster, otorgamiento de competencia legislativa en materia financiera a los órganos descentralizados e introducción del sistema de representación proporcional para la elección de las asambleas.

El 4 de junio Foot anunciaba la retirada del proyecto y, más tarde, la presentación de dos textos diferentes para Escocia y Gales en la sesión parlamentaria que comenzaría el 3 de noviembre. En efecto, a mediados de noviembre el Gobierno de Callaghan planteaba al Parlamento la aprobación del procedimiento de urgencia para los dos proyectos que había prometido. En esta ocasión la votación le fue favorable debido, por un lado, al apoyo de los liberales, que habían votado en contra del *Scotland and Wales Bill* en febrero de 1977, y, por otro, a la disminución en el número de los laboristas disidentes con respecto a la ocasión anterior, temerosos quizá ante la eventualidad de unas inoportunas elecciones generales anticipadas. Por lo que respecta a los conservadores, votaron en contra de la «guillotina» tanto en febrero como en noviembre.

1977 terminó con la sombra de una posible retirada del apoyo liberal al Gobierno. En los últimos meses del pasado año habían

arreciado las críticas en la base y en las alturas del Partido hacia la actitud pactista de Steel. Con la finalidad de examinar la cuestión fue convocada una asamblea especial del Partido para el 21 de enero, en la ciudad de Blackpool. La asamblea ha autorizado mayoritariamente a Steel a continuar su pacto con el Gobierno al menos hasta junio de 1978, cuando el Parlamento apruebe los presupuestos. Esta decisión supone un alivio para el Gobierno de Callaghan, que ya no se verá obligado a buscar nuevos apoyos entre los diputados nacionalistas galeses y escoceses (interesados en que los proyectos descentralizadores salgan adelante) o entre los unionistas del Ulster, que andan negociando con el Gobierno un texto autonómico para Irlanda del Norte. La posibilidad de adelantar las elecciones generales de la primavera de 1979 se aleja, pues, en la medida en que se alejan las probabilidades de éxito de una nueva moción de censura que los conservadores podrían plantear, animados por los resultados de las elecciones parciales de la primavera última, que confirmaron el buen momento que atraviesa el Partido Conservador y la fuerte baja de popularidad del laborismo. Así están las cosas en enero de 1978, cuando falta poco tiempo para que se conozca el desenlace de la empresa descentralizadora en que se halla embarcado el Reino Unido, el país que, como se ha dicho, cuenta con una más larga y densa experiencia en conceder autonomías y otorgar independencias.

Recensión de JUAN MORELL