

CAPÍTULO CUARTO

LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL RÉGIMEN POLÍTICO BRITÁNICO

I. INTRODUCCIÓN

Acabamos de estudiar el aspecto histórico, y ahora nos corresponde ocuparnos del aspecto territorial de esta Constitución. Para ello es conveniente abandonar nuestras certezas habituales (aunque tengan la ventaja de ser lógicas), según las cuales cada Estado gobierna con absoluta soberanía todo su territorio y sólo su territorio, con un centro único, del que fluye el poder mediante una burocracia jerarquizada al estilo militar, que llega desde la capital hasta la menor de las aldeas. Todo lo que está dentro de las fronteras estatales está bajo el mismo régimen jurídico y es interno; todo lo que está fuera es absolutamente ajeno y exterior.

Al explicar por qué el Reino Unido no es un auténtico Estado, ya hemos adelantado algo de la visión inglesa del territorio: Corona más que Estado, pluralidad de situaciones, la distinción entre interno e internacional se relativiza, como —entre otros muchos ejemplos— en la citada sentencia *English vs. Donnelly & Anor* de 1958. Roderick Rhodes dice que es una sociedad “sin centro”;⁴⁴ frase ilustrativa, aunque no pueda entenderse a la letra.

Dividiremos la exposición en dos partes, la primera referida al aspecto exterior —territorios relacionados con la Corona que están fuera del Reino Unido— y la segunda al interior, si bien la línea divisoria no es clara, como vamos a ver. Dentro de la segunda mencionaremos las diferentes situaciones en las que se hallan las diversas unidades territoriales.

⁴⁴ Rhodes, Roderick, “La Grande-Bretagne, pays du ‘gouvernement local’?”, *Pouvoirs*, 37, 1986, p. 60, citando a Lehmann, pp. XV y 353-355.

II. ASPECTO EXTERIOR: LA *BRITISH COMMONWEALTH OF NATIONS*

Aunque, como se señalaba en el capítulo segundo, la palabra *commonwealth* se usaba con anterioridad con otros significados, como el genérico de “comunidad política”, en 1919 el general Smuts acuñó la expresión *British Commonwealth of Nations* para designar las naciones y territorios diversos que formaban el Imperio británico, del cual la *Commonwealth* es ahora heredera. Últimamente, como el Reino Unido ya no ocupa ninguna posición de preeminencia, la *Commonwealth* ha dejado de llamarse “británica”, para denominarse, a secas, *The Commonwealth of Nations*. Como muchos de sus aspectos carecen de interés para nosotros, vamos a limitarnos a lo más significativo, tomando la sucinta exposición de Yardley, que la define como sigue:

Es una institución única en el mundo, que agrupa, de manera suelta y flexible, un gran número de países de diferentes clases. Algunos... son Estados independientes y soberanos, mientras que otros se hallan subordinados de alguna forma, a uno u otro de los países independientes, usualmente al Reino Unido. Los países independientes... ahora... [gozan] de derechos y privilegios iguales al Reino Unido. Los miembros subordinados de la *Commonwealth* son de varios tipos.⁴⁵

1. *Miembros independientes*

Fueron inicialmente dependientes de otro país independiente dentro de la *Commonwealth*, ordinariamente del Reino Unido. El dominio del Canadá fue el primero en tener un sistema de gobierno propio en virtud de la *British North America Act* de 1867. Ésta era, en cuanto a la forma, una ley ordinaria de Westminster, comparable, en cuanto a la materia, a un estatuto de autonomía regional, salvo porque el Parlamento soberano retenía la facultad de derogarla o de intervenir en lo que le pareciera conveniente. Semejante espada de Damocles, que, entre nosotros, quizá no hubiera resultado muy tranquilizadora, no preocupó demasiado a los canadienses porque la libertad, una vez dada, ya no puede ser retirada, como dice sir Ivor Jennings, y porque entendían que Londres iba a inter-

⁴⁵ Yardley, David, *Introduction to British Constitutional Law*, 7a. ed., Londres, 1990, p. 167; como se ve, una definición que no define mucho, pero es que lo definido no permite muchas más precisiones.

venir cada vez menos, como así fue. De esta manera, esa ley, con sucesivas transformaciones, llegó a ser la Constitución del Canadá. Bajo ella nació un Parlamento elegido por los canadienses a imagen de Westminster y parcialmente independiente del mismo, del cual a su vez procedía un ejecutivo responsable ante él, no delegado de Londres; o sea, en definitiva, un parlamentarismo canadiense con entidad propia. La organización judicial también era del país, pero tenía su cúspide en el Consejo Privado de la Reina, en Londres.

En 1931 fueron equiparados al Canadá Australia, Nueva Zelanda y otros países. Si bien legalmente no eran otra cosa que colonias autogobernadas, cada día eran más independientes en la práctica, y aunque Londres continuase reteniendo la última palabra, nadie pensaba que el Gabinete o el Parlamento británicos fueran a intervenir en asuntos internos de esas naciones. El *Westminster Statute* les reconoció independencia legislativa tanto para asuntos internos como externos. Como son monarquías, aunque algunas sean federales, su actual soberano es Isabel, “Reina del Canadá (por ejemplo) y de sus demás Reinos y Territorios, Cabeza de la *Commonwealth*”, que está representada por una especie de virrey llamado “gobernador general”, normalmente natural del país, que no hay que confundir con un delegado del gobierno de Londres. La reina tiene un palacio en el Canadá con sus soldados y cambios de guardia. El cese de la competencia de Westminster sobre esas antiguas colonias no hizo cesar la *allegiance* o relación de lealtad a la Corona, que continúa viva hoy. Quedó también como un residuo la jurisdicción del Consejo Privado de la reina como última instancia de apelación, pero la mayor parte de los países han ido aboliéndola: existe aún en unos quince miembros de la *Commonwealth* independientes, entre ellos Singapur y Jamaica. En 1982 el Canadá alcanzó la plena independencia legal aunque sin detrimento de sus vínculos con el monarca ni de su pertenencia a la *Commonwealth*; de hecho, las banderas de cuatro de las diez provincias canadienses reproducen la Union Jack o parte de ella, como también las de Australia y Nueva Zelanda; más o menos como si algunos Estados mexicanos o provincias argentinas hubieran conservado en sus banderas algún recuerdo de la española.

Dice Yardley que los miembros plenos e independientes de la *Commonwealth* forman algo así como un club cuyos socios son absolutamente iguales en estatus, lo que significa que la Gran Bretaña ha perdido su antigua posición. El club cuenta ahora con unos cincuenta miembros

que se consultan entre ellos ciertas decisiones, se conceden mutuamente algunas ventajas económicas y organizan una especie de olimpiada deportiva. El número puede variar en cualquier momento, porque algunos salen del club —Irlanda, Sudáfrica; Pakistán lo abandonó en 1972, para reingresar recientemente—, y otros entran —sobre todo colonias que se independizan—. No existe ninguna regla específica sobre la alteración de las actuales reglas de la asociación, así que la *Commonwealth* es tan flexible como la Constitución británica misma y “toda innovación es posible” en ella: disminuye la jurisdicción del Consejo Privado, se admiten países republicanos, más otros con monarquías distintas de la británica —Brunei es un sultanato—, ninguno de los cuales puede profesar *allegiance* a la reina Isabel por razones obvias, aunque la reconozcan como cabeza de la *Commonwealth*; incluso terceros países podrían ser admitidos si lo desearan. Así las cosas, más de uno se pregunta si una asociación tan grande y deslavazada sirve para algo y si sobrevivirá mucho tiempo. La respuesta no es fácil: como es natural, los lazos más estrechos son los que el Reino Unido mantiene con Canadá, Australia y Nueva Zelanda por razones históricas y de parentesco, de tal forma que las relaciones entre esas naciones sólo formalmente pueden considerarse como internacionales en el sentido ordinario de la palabra. Por su parte, los restantes miembros del club tampoco dan muestras de querer disolverlo por ahora. En todo caso es claro que hay algunas cosas difundidas por toda la *Commonwealth*: derecho, lengua, cultura, instituciones de gobierno y sistemas educativos.⁴⁶

2. *Miembros que aún no son independientes*

La postura del Reino Unido es favorecer la independencia o un autogobierno lo más completo posible, pero algunos territorios son muy pequeños o tienen algún otro problema que desaconseja su independencia por el momento. Los miembros dependientes son Estados asociados, o colonias, como Hong Kong, o bien protectorados, o territorios confiados a la Corona por las Naciones Unidas. Los Estados asociados merecen unas breves palabras porque tienen poder sobre sus asuntos internos, así que podrían convertirse en independientes unilateralmente. El gobierno británico sólo es responsable de la política exterior y la defensa, y West-

⁴⁶ Cfr. Yardley, *op. cit.*, pp. 167-173.

minster no puede legislar en asuntos domésticos. A esta categoría pertenecen las Islas Cook, asociadas a Nueva Zelanda; Gibraltar, bajo su actual Constitución, está en una situación similar. Pero los casos más llamativos son, probablemente, las islas de Guernsey, Jersey, Alderney y Sark en el Canal de la Mancha, y la de Man, entre Irlanda y Gran Bretaña, las cuales, curiosamente, no pertenecen al Reino Unido, pero, en la práctica, por causas geográficas, mantienen una estrecha relación, y la gente las considera británicas. Por esta razón, volveremos sobre ellas al tratar de los territorios que están dentro del Reino Unido.

3. *Recapitulacion sobre la Commonwealth*

Más de un país postimperial ha sentido envidia de la *Commonwealth*, con todos sus defectos. Mientras Gran Bretaña iba concediendo más y más autonomía a Canadá por medio de la citada *British North America Act* y sus sucesivas reformas, España seguía una política rígida y ciega para con Cuba y Puerto Rico (no es que la siguiera flexible o lúcida para con los territorios peninsulares). Hoy, los lazos afectivos y culturales de España con las repúblicas hispanoamericanas no son menores, pero las instituciones no los reflejan mucho. Con todo, la verdad es que un español es, posiblemente, menos extranjero en México que en Francia, y que España se parece más a Argentina que a Alemania, como ocurre con los británicos, que aún hoy miran más al otro lado del Atlántico que a la orilla de enfrente del canal de la Mancha.

La *Commonwealth* es una organización típicamente inglesa, que ha sido posible gracias a la ausencia de dogmatismo —en este campo, “la política consiste en no tener política, porque la adopción de una política determinada requiere... dones proféticos”⁴⁷—, la dicha *statelessness* y la condición monárquica —muchos países independientes que reconocen a la reina jamás reconocerían a un gobierno de partido—. Sin esos requisitos sería difícil que existiera una asociación de este género porque no podría asimilar algunos de sus aspectos más peculiares: así, algunos miembros de la Cámara de los Lores y del Consejo Privado de la reina son ciudadanos de países independientes de la *Commonwealth*. Desde otro punto de vista, las islas del Canal y la de Man, con sus particulares *status*, difuminan las líneas divisorias entre lo interno y lo internacional.

⁴⁷ Jennings, *op. cit.*, p. 51.

Otros aspectos de la *Commonwealth* que llaman también la atención son la lentitud de la evolución, y el respeto a las reglas británicas del juego, incluso cuando esos países trataban de acabar con los privilegios del Reino Unido (ejemplo de ambas cosas: Canadá). Merece también ser notada la pervivencia, en esos países, de la mentalidad jurídica, la organización judicial, y hasta leyes concretas inglesas, como advertíamos al estudiar la Carta Magna y el *Bill of Rights* de 1689.

Aunque Irlanda esté fuera de la *Commonwealth* merece notarse la peculiar relación que mantiene con el Reino Unido, el cual no trata a los irlandeses como extranjeros: no les exige pasaporte, y los ciudadanos irlandeses pueden trabajar libremente y votar en las elecciones británicas; desde antes del ingreso de ambos países en las comunidades europeas.

4. *Apendice: miembros de la Commonwealth en 1990*

a) Miembros soberanos e independientes (no se enumeran sus Estados asociados ni dependencias):

- Antigua y Barbuda
- Australia
- Islas Bahamas
- Bangladesh
- Barbados
- Belice
- Botswana
- Brunei
- Canadá
- Chipre
- Dominica
- Gambia
- Ghana
- Granada
- Guayana
- India
- Jamaica

- Kenia
- Kiribati
- Lesotho
- Malasia
- Malawi
- Islas Maldivas
- Malta
- Mauricio
- Namibia
- Nauru
- Nigeria
- Nueva Zelanda
- Pakistán
- Papúa Nueva Guinea
- Reino Unido
- Islas Salomón
- Samoa Occidental
- San Cristobal y Nevis
- Santa Lucía
- San Vicente y Granadinas
- Islas Seychelles
- Sierra Leona
- Singapur
- Sri Lanka
- Suazilandia
- Tanzania
- Tonga
- Trinidad y Tobago
- Tuvalu
- Uganda
- Islas Vanuatu
- Zambia
- Zimbabwe

b) Miembros de los que la reina Isabel II es jefa del Estado:

- Antigua y Barbuda
- Australia
- Islas Bahamas
- Barbados
- Belice
- Canadá
- Granada
- Jamaica
- Mauricio
- Nueva Zelanda
- Papúa Nueva Guinea
- Reino Unido
- Islas Salomón
- San Cristobal y Nevis
- Santa Lucía
- San Vicente y Granadinas
- Tuvalu.

En todos estos países Isabel II está representada por un *governor-general* (“gobernador general”), que tiene una posición como la de la reina en Gran Bretaña, y que es nombrado por la reina con el consejo del gobierno del país.

c) Miembros de la *Commonwealth* que son repúblicas:

- Bangladesh
- Botswana
- Chipre
- Dominica
- Gambia
- Ghana
- Guayana
- India

- Kenia
- Kiribati
- Malawi
- Maldivas
- Malta
- Namibia
- Nauru
- Nigeria
- Pakistán
- Seychelles
- Sierra Leona
- Singapur
- Sri Lanka
- Tanzania
- Trinidad y Tobago
- Uganda
- Vanuatu
- Zambia
- Zimbabwe.

Brunei, Lesotho, Tonga y Suazilandia tienen sus propios reyes; Malasia tiene un peculiar sistema de monarquía electiva y temporal, y Samoa Occidental tiene una figura similar a un rey constitucional occidental.

d) Miembros para los que el Comité Judicial del Consejo Privado de la Reina sigue actuando como tribunal de apelación:

- Antigua y Barbuda
- Islas Bahamas
- Barbados
- Belice
- Brunei
- Dominica
- Gambia
- Kiribati

- Isla de Man
- Islas del Canal
- Jamaica
- Mauricio
- Nueva Zelanda
- San Cristobal y Nevis
- San Vicente y Granadinas
- Santa Lucía
- Singapur
- Trinidad y Tobago
- Tuvalu.

Se notará que cinco de estos miembros son repúblicas, y Brunei es un sultanato; por lo tanto, la reina —de la cual es el citado Consejo Privado— no es jefe del Estado de ellos. (FUENTE: cortesía de la Oficina de Información de la Cámara de los Comunes).

III. ASPECTO INTERNO: REINOS Y TERRITORIOS PERTENECIENTES AL REINO UNIDO

Como dijimos, nos corresponde ahora tratar de la dimensión territorial de la Corona británica en su vertiente interior, aunque sin ignorar que la línea divisoria no está siempre clara.

El Reino Unido es una unión no federal compuesta por los territorios siguientes: Inglaterra, propiamente dicha, que es un reino con unos cuarenta y siete millones de habitantes; el reino de Escocia, habitado por unos cinco millones; el principado de Gales con tres millones de personas, el Ulster, que es una “provincia” (*province*), con un millón y medio (es mejor denominarle Irlanda del Norte, por las razones que se explican); la isla de Man, que tiene sesenta mil habitantes y que legalmente está fuera del Reino Unido, y las islas del Canal, que tienen ciento treinta mil, de las cuales puede decirse lo mismo. En el continente es normal llamar “Inglaterra” a todo ese conjunto, irritando así a escoceses, galeses y demás, y no habría inconveniente en seguir haciéndolo así si no se produjera confusión. No olvidemos que ellos llaman England, sólo a Inglaterra; Britain o Great Britain a la isla entera, o sea, Inglaterra, Escocia y Gales; y United Kingdom a la isla, más Irlanda del Norte, más otras

numerosas islas menores, como las Orcadas y Shetland, que no tienen un estatus especial. Las del Canal y Man, que los continentales metemos con toda tranquilidad en ese cajón de sastre llamado “Inglaterra”, son en puridad pequeños miembros no independientes de la *Commonwealth*, que no es que no estén en Inglaterra, sino que ni siquiera en el Reino Unido, aunque sí en las islas Británicas, término puramente geográfico que no dice nada sobre el estatus político. La bandera del Reino Unido, coloquialmente llamada Union Jack (aunque su nombre correcto es Union Flag, “bandera de la Unión”), refleja también esa pluralidad nacional de que hablamos, pues recoge la cruz de san Jorge, patrón de Inglaterra; la de san Andrés, patrón de Escocia, y la de san Patricio, patrón de Irlanda.

Nosotros, aunque en algunas ocasiones en que el contexto lo permita, hablemos de Inglaterra, Gran Bretaña o el Reino Unido casi como equivalentes, en este capítulo usaremos esas denominaciones geográficas con precisión. Conviene tener en cuenta que el *common law* y los principios del derecho constitucional son, o fueron, solamente ingleses (aunque ahora su influencia sea grande en todo el Reino Unido), de modo que la Constitución británica es más inglesa que de ninguna otra parte. El Imperio, en cambio, fue realmente británico, como todavía puede verse, por ejemplo, en las muchas conexiones que subsisten entre Escocia y Canadá.

El extranjero que se dispone a estudiar este tema cree, a primera vista, encontrarse ante un rompecabezas. En su país probablemente ha oído decir que Inglaterra es un Estado unitario que ha perdido el tren de las autonomías y federalismos europeos actuales, pero eso choca con la presencia de equipos escoceses, norirlandeses o galeses en las competiciones deportivas internacionales; entonces tiende a suponer que todos los territorios de la periferia británica estarán organizados igual, pero pronto descubre que tampoco es así, y que no hay ni dos componentes del Reino Unido, de un total de seis (si incluimos Man y las Islas del Canal), que tengan el mismo estatus. Si decide irse allí para ver las cosas *in situ*, quizá no avance mucho, porque a lo mejor tropieza, entre otras curiosidades, con una iglesia con un rótulo diciendo “Iglesia de Escocia en Gales” o “Iglesia de Inglaterra en Escocia”, algo así como si en Galicia hubiera templos de una iglesia de Cataluña o viceversa. Francamente, al final no sería raro que el curioso extranjero, acordándose del sistema monetario antes de la decimalización, o de la enrevesada pronunciación del idioma,

pierda la paciencia y regrese a su país, asegurando que los ingleses, británicos, “reinounidenses”, o como se denominen, están locos.

Nosotros, para no vernos abocados a esa conclusión, vamos a intentar hacer inteligible el rompecabezas mencionando para ello, en primer lugar, unos criterios generales para comprenderlo, que no son nuevos: el carácter monárquico, el historicismo, el no estatismo, la soberanía del Parlamento y, finalmente, el respeto a la identidad de cada territorio, gobernando a cada uno según sus peculiaridades. Unas pocas palabras sobre algunos de ellos.

El historicismo implica en este caso que la configuración territorial del Reino Unido es el resultado de un largo proceso histórico que ha ido produciendo, en momentos diferentes, una unión asimétrica de territorios desiguales en estatus jurídico y características, vinculados por la lealtad a la Corona y por un Parlamento único, que ejerce su potestad en todo el territorio sin ninguna limitación (en principio). También los antiguos reinos españoles tuvieron diferentes situaciones hasta los Decretos de Nueva Planta de principios del siglo XVIII, y Navarra y Alava todavía conservan vestigios de la particular relación que tuvieron con el rey.

Respecto del no estatismo, señalaremos que, aunque sea corriente afirmar que el Reino Unido es un Estado unitario porque en todo el territorio sólo hay un titular de la soberanía, que es el Parlamento, esa afirmación no es muy exacta. Desde luego que no es un régimen federal como Canadá ni unitario dividido en zonas autónomas como Italia o España, pero sería mejor evitar la expresión “Estado unitario”, porque sugiere un tipo de organización territorial como las que en el continente llamamos así, cosa lejos de la realidad británica, incluso hoy, más todavía antes. Mal puede haber un Estado unitario donde previamente no haya un auténtico Estado.

Relacionada con esto está la ausencia o debilidad de la centralización, al menos por lo que se refiere al grado de centralización que pudo verse en los Estados modernos cuando alcanzaron la madurez. Elazar ha llamado a lo que había en Inglaterra antes de los Tudor “no centralización”, cosa ajena al estatismo y quizá no muy diferente de los fueros españoles: las facultades o competencias que un territorio tiene las tiene como propias; conservadas, no cedidas. No consiste en que el poder central dé algo a las unidades menores, pues los poderes adquiridos a título de descentralización se tienen por un título más débil. El que tiene la facultad de descentralizar tiene también la de volver a centralizar.

Ese principio de no centralización ha jugado un papel importante tanto en lo territorial como en lo social y, aunque debilitado, subsiste hoy allí en mayor medida que en otros países. Es diferente de la autonomía política o administrativa, como las de Portugal (sólo para Azores y Madeira), España o Italia, porque la autonomía no deja de ser una descentralización, aunque de contenido político y garantizada por la constitución. En cambio, tiene algo en común con el federalismo originario, de *animus* contractual, en el cual las partes pactantes ceden, algo pero al mismo tiempo se reservan ciertas facultades.⁴⁸ Un aspecto anecdótico, aunque interesante, es que una sociedad que nunca haya sido centralizada no se representa bien con la socorrida imagen de una pirámide, porque ésta implica un único centro de poder y una jerarquización, lo cual, aparte de que actualmente ya no es exacto del todo, tiene el inconveniente de que se puede terminar por tomar la imagen en serio (un ejemplo: Elazar).⁴⁹ En el esquema kelseniano, de moda ahora en algunos países, la pirámide invierte el fundamento, confundiénolo con el ápice.

La última característica mencionada es el respeto a la identidad y a las particularidades de cada miembro de esa unión llamada Reino Unido. En otros países para conseguir eso ha sido necesario luchar mucho; en el Reino Unido, no. Las naciones británicas no han tenido su identidad, su cultura ni su sociedad civil muy amenazadas, al menos en comparación con otros países. Los lectores familiarizados con las obras de Robert L. Stevenson y sir Walter Scott ambientadas en el siglo XVIII escocés, quizá consideren blanda esa afirmación por lo que se refiere a Escocia, pero estamos hablando en términos relativos, en comparación con otros países, como Francia o España. Además, a principios del siglo XIX hubo una especie de reconciliación oficial con Escocia, en la que jugó un papel activo, por cierto, el propio sir Walter Scott. Londres practicó un gobierno desde el centro, pero diferenciado para cada territorio, y en general fue más respetuoso con las peculiaridades periféricas que otros poderes centrales. De ahí el relativo desinterés por el federalismo o la autonomía formales, observable tanto en Escocia como en Gales. Al no existir una represión sistemática de las regiones comparable a la francesa o española, tampoco hubo la respuesta de unos nacionalismos periféricos como

⁴⁸ Cfr. Elazar, Daniel (ed.), *The Federal Polity*, New Brunswick, N. J., 1974, pp. 240-242.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 241.

los españoles, pues los niveles actuales de diferenciación o no centralización se han mantenido desde siglos. Y decimos “diferenciación”, en vez de “autogobierno”, porque Escocia y Gales no tenían mucho más autogobierno, en sentido estricto, que el de la esfera local. Las formas continentales del nacionalismo no sirven demasiado bien para el Reino Unido, porque durante el siglo XIX, fuera por pereza intelectual, fuera por estar embarcada en la aventura imperialista, fuera por no haber desarrollado una mentalidad suficientemente estatista, Inglaterra no produjo un nacionalismo agresivo ni inglés ni de todo el Reino Unido, con lo cual tampoco la periferia reaccionó como en otras partes.⁵⁰ Varios autores subrayan que ni siquiera llegó a acuñarse un adjetivo que designe a todos los ciudadanos del Reino Unido como tales —lo que sería en español “reinounidenses”—, pues *british*, “británico”, que es el más abarcador, deja fuera a los de Irlanda del Norte, isla de Man e islas del Canal. En fin, el resultado es que si llamásemos nacionalismo sólo a lo que conocemos en Euskadi, entonces Escocia, que seguramente es la nación sin Estado más indiscutible de Europa Occidental, a duras penas se podría calificar de nacionalista.

Como se ve, nuestro objeto de estudio se resiste a dejarse clasificar en los tipos usuales; afortunadamente la finalidad de este trabajo no es hacer clasificaciones, sino intentar comprender un esquema territorial: el británico, que nos sugiere que las leyes no lo son todo a la hora de enfrentarnos con problemas de esta clase. Como ahora estamos ya en condiciones algo mejores para entender el rompecabezas —que no es tal, sino una especie de Corona multinacional—, vamos a intentar mostrar que la ausencia de un dogmatismo estatista ha ofrecido estimables resultados, que no deben ser ignorados en otros países, aunque opten por otros modelos territoriales. Estudiaremos en primer lugar a Escocia y Gales y después el Ulster, la isla de Man y las islas del Canal. Omitiremos a Inglaterra, por ser el corazón del Reino Unido y por no tener ninguna especialidad de interés —aunque en ella hay regiones con personalidad propia, como Yorkshire y Cornualles— y terminaremos con una breve mención del autogobierno local.

⁵⁰ Keating, *op. cit.*, pp. 56 y ss.

1. Regímenes de Escocia y Gales

A. Escocia

Es una de las cuatro naciones que forman el Reino Unido. Conserva muchas de sus particularidades, pero está unida a Inglaterra por la Corona y, desde la unión de 1706, también por un Parlamento único.

Es más pobre que Inglaterra; es céltica, periférica, y ha suministrado materia para anécdotas a todo el mundo. En el siglo XVIII el doctor Johnson decía que la mejor vista que se ofrecía a los ojos de un escocés era la carretera a Inglaterra.⁵¹ Los escoceses mantienen su identidad y tienen himno, bandera, equipos deportivos internacionales y otras cosas, incluyendo moneda sin valor de cambio internacional (se trata de la libra esterlina, única moneda oficial británica, pero hecha en Escocia, con el símbolo escocés del cardo y una leyenda en gaélico). Pero, sobre todo, se distinguen por su ordenamiento jurídico, que no es de *common law*, por su propia organización de abogados y jueces, su confesión religiosa nacional —la *Kirk*, que quiere decir “iglesia”— y su sistema educativo.

El ordenamiento jurídico de Escocia se compone del derecho viejo anterior a la unión de 1707, más el posterior, emanado por Westminster para Escocia. Como se puede suponer, parte del derecho escocés anterior a 1707 ha caído en desuso, y para poner orden en la materia se dictaron las *Statute Law Revision (Scotland) Acts* de 1906 y 1964. El derecho escocés es independiente del inglés (sentencia *English vs. Donnelly & Anor*, 1958) y aunque, en virtud de su soberanía, el Parlamento de Westminster podría dictar las normas que quisiera para cualquier nación del Reino Unido, esa soberanía es discutida en Escocia (caso *MacCormick*, 1953; comentaremos ambas sentencias más adelante). Puede incluso decirse que existe un derecho constitucional escocés específico, evidentemente no muy desarrollado, pero distinto del inglés porque admitiría la rigidez constitucional en vez de la soberanía del legislativo.

Si buscamos comparaciones dentro de las fronteras del Estado español, aunque no las hay muy apropiadas, Escocia podría recordarnos a Galicia, por céltica y periférica, por cierta especie de tendencia al pesimismo y la complicación mental; a Cataluña, por mantener su propia sociedad civil (en Cataluña en mucho menor grado), y, sobre todo, a Navarra, por la forma de unirse bajo una Corona. Las coincidencias son llamativas:

⁵¹ *Oxford Dictionary of Quotations*, voz “Johnson”.

Navarra también tuvo su propio Parlamento o Cortes hasta 1839, aunque poco activo, también se unió por medio de dos leyes pactadas de 1839 y 1841, y también se reservó su propio derecho civil; desde luego, no creo que los navarros deban buscar términos de comparación para su caso en otras partes.

Escocia es una nación conocida en todo el mundo, no sólo por las gaitas y el whisky, sino por haber hecho importantes aportaciones a la ciencia y la cultura, tan conocidas que no necesitan comentario. Puede incluso hablarse de una cultura política propia, un poco diferente de la inglesa, caracterizada por unos valores más comunitarios, menos individualistas, y por la importancia del *covenant* (“pacto”).⁵² Su sociedad civil está viva —siempre lo estuvo—, sobre todo en los tres terrenos citados (educativo, jurídico y religioso) y da al visitante una impresión contraria a la de algunas regiones españolas en las que los nuevos gobiernos autónomos parecen una superestructura artificiosa colocada sobre una región que quizá no tiene una identidad diferenciada y carece de una sociedad civil fuerte (como carece España entera, en realidad). Aunque Escocia vota laborista, y antes liberal, existe un partido nacionalista: el SNP (Scottish National Party), que tiene cierta importancia y está representado en Westminster con algunos diputados. Sin embargo, hablando en general, el voto nacionalista no resulta muy importante, excepto en las elecciones de 1974, en las cuales el SNP fue el segundo en votos; por otra parte, tampoco hay sindicatos escoceses (si bien se celebra anualmente una reunión de la sección escocesa de los sindicatos, *Scottish Trade Union Congress*). Es curioso el contraste entre el peso específico, la individualidad y el carácter nacional de Escocia, que son notables, y la debilidad relativa de su expresión política, lo cual no casa bien con la idea continental del nacionalismo y es sólo comparable, con muchas precauciones, al contraste entre la producción cultural (aunque menor) y la debilidad política que pueden verse en Galicia. Hoy Escocia no tiene un idioma propio, pues el gaélico escocés, que nunca fue la única lengua de la nación, está casi muerto, con sólo unos 80,000 hablantes, sin haber sufrido una persecución oficial como las que hubo en otros países.

Por lo que se refiere a los documentos legales, tenemos que acudir a la *Union with Scotland Act* de 1706 para ver en sus disposiciones la peculiar relación que este reino mantiene con la Corona.

⁵² Midwinter, Arthur *et al.*, *Politics and Public Policy in Scotland*, Londres, 1991, pp. 3 y ss., y 203-211.

Acerca del Parlamento, el Tratado de Unión establece: “que el Reino Unido de la Gran Bretaña está representado por uno y el mismo Parlamento que será el Parlamento de Gran Bretaña” (artículo 3; Escocia deja de tener un Parlamento propio; Inglaterra también, pero con una posición ventajosa en el nuevo).

Acerca del Tribunal de Sesión, el más alto tribunal de justicia de Escocia: “que el Tribunal de Sesión o colegio de justicia después de la Unión... permanezca en todo tiempo dentro de Escocia tal y como está ahora constituido por las leyes de ese reino y con la misma autoridad y privilegios que antes de la Unión...” (artículo 19; Escocia retiene su derecho, sus jueces y su abogacía).

Acerca de la Iglesia nacional escocesa, que no es anglicana, sino presbiteriana:

Nuestra señora soberana y los estados del Parlamento considerando que por la... ley del Parlamento para hacer un tratado con Inglaterra para una unión de ambos reinos se provee que los comisionados para el tratado no harán... alteración alguna concerniente a la disciplina de cultos y gobierno de la Iglesia de este reino... siendo razonable y necesario que la verdadera religión protestante tal como es profesada en el presente dentro de este reino... sea efectiva e inalterablemente asegurada, por lo tanto su Majestad con el consejo y consentimiento de los dichos estados del Parlamento por ésta establece y confirma la mencionada verdadera religión protestante y la disciplina y gobierno de cultos de esta Iglesia de forma que continúe sin ninguna alteración... en todas las sucesivas generaciones.⁵³

Respecto de las instituciones educativas superiores: “... que las Universidades y colegios de St. Andrews, Glasgow, Aberdeen y Edimburgo como ahora se hallan establecidos por ley así continuarán dentro de este reino por siempre...” (artículo 25; todavía hoy el calendario académico es diferente y las carreras más largas, lo cual ha influido en los Estados Unidos).

También se afirma y reafirma el carácter fundamental de la unión, por ejemplo, cuando la ley dice: “... que esta Ley del Parlamento... será tenida y observada en todo tiempo venidero como una condición fundamental y esencial de cualquier tratado de unión... entre los dos reinos... sin ninguna alteración... o derogación... de ningún tipo por siempre...”.

⁵³ Artículo 25. Teniendo en cuenta que Inglaterra es confesionalmente anglicana y su monarca es el jefe de dicha iglesia, no era trivial que Escocia se reservara su confesión, la *Kirk* o *Church of Scotland*.

Y finalmente Su Majestad decreta y declara que todas las leyes y *statutes* en este reino en la medida en que sean contrarios “a... los términos de estos artículos... desde y después de la unión cesarán y serán nulos” (artículo 25,2; versión de Peaslee).

Como se ve, el tenor de esta ley era casi federal —un pacto entre iguales inalterable unilateralmente, aunque sin dar lugar a un parlamento federal— y pudo haber dado origen a la rigidez constitucional en esos puntos, o al embrión de una federación, pero no fue así. Londres, por su parte, comparada con Madrid o París, ha respetado bastante a Escocia, que ha recibido mejor tratamiento que muchos Estados federados de los que hay por el mundo. Y por cierto que el carácter fundamental de esa ley no es fácil de casar con la soberanía del Parlamento, la cual, por lo tanto, es discutida en Escocia. En 1953 la Scottish Covenant Association presentó una apelación ante el más alto tribunal escocés, la Court of Session, argumentando que la reina Isabel no puede titularse II en Escocia porque en ese reino nunca hubo una Isabel I. La apelación se perdió, pero los jueces dijeron varias cosas interesantes. Lord Cooper, presidente de la sala, manifestó:

... El principio de la soberanía ilimitada del Parlamento es un principio específicamente inglés que no tiene paralelo en el derecho constitucional escocés... Además, el Tratado [Lord Cooper se refería al de unión de 1707]... contiene... otras cláusulas que... enfáticamente excluyen ulteriores alteraciones, declarando que la disposición será fundamental e inalterable en todo tiempo venidero... Yo no he encontrado en la legislación de unión disposición alguna de que el Parlamento de Gran Bretaña deba ser “absolutamente soberano” en el sentido de que el Parlamento deba ser libre para alterar el Tratado a voluntad (caso *MacCormick vs. Lord Advocate*, 1953).

Lord Cooper señalaba también otro problema, al que no vio una solución estrictamente legal en el presente derecho constitucional inglés: aunque se admitiera que dicho Tratado de Unión es “ley fundamental” inviolable por las ulteriores leyes, ¿qué órgano impediría al Parlamento legislar contra el Tratado, si el Reino Unido carece de un tribunal como los supremos de las federaciones? Volvemos al problema del uso que Westminster ha hecho de su omnipotencia.

Otra sentencia interesante es la mencionada *English vs. Donnelly & Anor* de 1958, en la cual la Court of Session de Edimburgo resuelve un conflicto de leyes entre una escocesa y otra inglesa, ambas modernas y

emanadas, por tanto, del mismo y único Parlamento de Westminster. La materia del pleito, que es de derecho mercantil, no tiene interés constitucional, pero lo interesante es que los jueces escoceses tratan el problema en términos de derecho internacional privado, y así lo manifiestan.

Para terminar, ¿cómo podríamos definir el estatus jurídico de Escocia? Mejor que intentar una definición al uso, responderemos que ese reino está, como por partes, en varias situaciones diferentes: por una parte, una no centralización, que ya hemos mencionado; por otra, una descentralización o desconcentración especial, por medio de la cual Londres practica un gobierno diferenciado para Escocia (como para cada parte del Reino Unido), más el autogobierno local, que hay que sumar a todo ello. Si la *Scotland Act* de 1979 hubiera entrado en vigor, habría que añadir algo parecido a nuestra autonomía política, con órganos de gobierno específicamente escoceses que ejercerían competencias propias aunque limitadas.

La descentralización *sui generis* o desconcentración se manifiesta sobre todo en la existencia de una Scottish Office (Oficina o Ministerio para Escocia), que existe desde 1746 con periodos de intermitencia y legalmente desde la Secretary of Scotland Act de 1885. Es competente en agricultura, pesca, educación, medio ambiente, salud, vivienda, transporte, servicios públicos, turismo, deporte y materias de similar importancia. Igualmente interviene en el desarrollo y planificación de la economía, creación de empleo y otras tareas de ese orden. Consta de cinco departamentos con sede en Edimburgo, y ejerce, como vemos, amplias facultades. Pero la Oficina de Asuntos Escoceses, aunque ya tradicional, y aunque tenga amplias facultades, no es un órgano autóctono, expresión del autogobierno escocés; es como un ministerio especial del gobierno central. Tiene mucha importancia, sus funciones han aumentado, e incluso juega a veces un papel como de gobierno escocés *de facto* en asuntos internacionales; la persona que lo dirige tiene rango de ministro, lo cual da idea de su relevancia, pero no deja de ser un órgano del poder central, lo cual la está haciendo vulnerable a las críticas de los nacionalistas, que en vez de un departamento del centro para administrar la periferia prefieren un gobierno nacional escocés.⁵⁴ Es como si el gobierno usase un solo ministerio con muchas funciones para gobernar Escocia, mientras que Inglaterra es gobernada por los diversos departamentos ministeriales, como en cualquier otro sistema de gobierno.

⁵⁴ Kellas, James, "The Scottish and Welsh Offices as Territorial Managers", *Regional Politics and Policy*, 1, 1991, pp. 98-100.

De esta manera, es Londres quien gobierna Escocia, pero respetando sus intereses y peculiaridades, para lo cual toma medidas especiales. Este principio, que a falta de otra denominación hemos dado en llamar “gobierno diferenciado”, también se refleja en el Parlamento. Se recordará que el Parlamento que resultó de la unión no es federal, porque en él no están representadas en pie de igualdad las partes pactantes, y en realidad siguió siendo el Parlamento de Inglaterra con alteraciones. Escocia con setenta y un diputados, y Gales con treinta y ocho, tienen más escaños de los que correspondería a su población para compensar su carencia de parlamentos propios. Además, existe una Gran Comisión para Escocia integrada por los 71 diputados escoceses de los Comunes, y dos comisiones permanentes se ocupan de la legislación especial de Escocia, porque, como ya se dijo, tiene un derecho diferente y más parecido al continental. Esas comisiones son las encargadas de producir para Escocia leyes separadas o bien de adaptar las generales. Este sistema, como se comprende, sólo puede funcionar si la disciplina de partido no sofoca la libertad del diputado, así que sería difícil de transplantar a la España actual. Si los destinos de una región española dependieran de los diputados de la misma en los dos grandes partidos centralistas, seguramente los ciudadanos afectados no se sentirían mucho más atendidos que si dependieran directamente del poder central. Curiosamente, el hecho de que Gran Bretaña sea un país de partidos fuertes no ha impedido que el sistema funcione, aunque ahora también acuse la general crisis; para empezar, actualmente hay muy pocos diputados conservadores por Escocia: en esta legislatura solamente ocho, de setenta y uno. (No queremos decir que los diputados escoceses tengan un régimen de mayor libertad que los ingleses; tienen el mismo, y, en la práctica, se rebelan menos contra el propio gobierno que los segundos).

La publicación en 1977 del libro blanco *Democracy and Devolution. Proposals for Scotland and Wales*, y la presión del SNP, más el apoyo del gobierno laborista, que no quería arriesgar sus seguros escaños escoceses, dio paso a un proyecto de devolución de poderes a Escocia (y Gales) que, en síntesis, pugnaba por la creación de un legislativo y un ejecutivo escoceses autónomos respecto de Londres, y con competencias legislativas y ejecutivas sobre materias como las que competen a la Oficina de asuntos escoceses. Como se ve, algo no muy distinto de las autonomías españolas, salvo la diferencia de no existir una Constitución rígida, que pudiera, eventualmente, garantizar la autonomía frente a Westminster;

una diferencia seguramente poco importante en la práctica. El proyecto, aprobado por el Parlamento, se convirtió en la *Scotland Act* de 1979 y fue luego sometido a un referendun, en el cual, en un ambiente no demasiado apasionado, obtuvo un sí por escaso margen y no llegó a entrar en vigor.

2. *El país de Gales*

Gales es un principado que fue conquistado en 1283 por Eduardo I de Inglaterra, e incorporado a este reino definitivamente por Enrique VIII. No hubo una unión pactada en la que Gales retuviese algunas cosas; por el contrario, fue sometido a una cierta acción uniformadora. Se recordará que en 1535 y 1542, bajo Enrique VIII Tudor, fueron dictadas sendas *Laws in Wales Acts* (“Leyes sobre el derecho en Gales”), que ordenaban la plena incorporación jurídica de ese principado a Inglaterra. El preámbulo de la ley de 1535 lamenta que en Gales se use otro idioma, y dice que todos los súbditos del rey deberán regirse por las mismas leyes:

Aunque el dominio principado y país de Gales justamente y por derecho está, y siempre ha estado incorporado anexionado unido y sujeto a y bajo la imperial corona de este reino, como un verdadero miembro y parte del mismo, por donde la muy Real Majestad del Rey de *mere droite*, y verdadero derecho, es verdadera Cabeza Rey Señor y Gobernador; aun así no obstante, a causa de que en el mismo país principado y dominio diversos derechos usos leyes y costumbres son muy discrepantes de las leyes y costumbres de este reino y también porque las gentes del mismo dominio tienen y diariamente usan un habla nada semejante, ni consonante con la natural lengua madre usada dentro de este reino, algunas rudas e ignorantes gentes han hecho distinción y diversidad entre los súbditos del Rey de este reino y sus súbditos del dicho principado y dominio de Gales, por donde gran discordia desacuerdo debate división murmullo y sedición han crecido entre sus dichos súbditos; Su Alteza llevado por tanto de un singular celo amor y favor hacia sus súbditos de su dicho dominio de Gales, cuidando e intentando reducirlos al perfecto orden noticia y conocimiento de sus leyes de este su reino, y extirpar absolutamente todos y cada uno de los siniestros usos y costumbres diferentes de las mismas, y traer a sus dichos súbditos de este su reino y de su dicho dominio de Gales, a una amigable concordia y unidad, asistido por el deliberado consejo, consentimiento y acuerdo de los Lores Espirituales y Temporales, y los Comunes, en el presente parlamento reunidos, y por la autoridad de los mismos.

El tenor literal de esta ley habla por sí mismo. Más adelante se decreta la supresión del derecho galés: "... Las leyes ordenanzas y estatutos de este reino de Inglaterra, por siempre, y ningunas otras leyes ordenanzas ni estatutos... serán tenidas usadas practicadas y ejecutadas en el dicho país o dominio de Gales...".

La uniformidad jurídica quedaba también reflejada en lo siguiente:

... y que todas y cada una de las personas nacidas y por nacer en el dicho principado, país o dominio de Gales, tendrán disfrutarán y heredarán todas y cada una de las libertades derechos privilegios y leyes dentro de este reino, y los otros dominios del Rey, como los otros súbditos del Rey naturalmente nacidos dentro del mismo tienen disfrutan y heredan.

No hay aquí un centralismo coherente ni desarrollado, pero estas disposiciones nos traen a la memoria el consejo del conde duque de Olivares al rey de España en el siglo XVII: "reducir todos sus reinos a las leyes y costumbres de Castilla". A quienes vivimos en Galicia también nos resulta familiar el poco aprecio que se hace de la lengua galesa. Sin embargo, aquello fue algo más que un simple acto de rudo centralismo, tal como podría parecerle a un nacionalista del siglo XX, porque los Tudor eran galeses —tenían su corte llena de coterráneos— y con estas leyes colocaron a sus compatriotas en igualdad de derechos con los ingleses, aunque produjeran el efecto, obvio, de impedir la conservación y desarrollo de un derecho galés propio.

Existe en Gales una Welsh Office (Oficina de Gales) con sede en Cardiff y rango de secretaría de Estado, similar a la escocesa, pero con menos tradición, carácter nacional (o sea, galés) y facultades.⁵⁵ En el conjunto de la unión, Gales no tiene el mismo peso específico que Escocia, con la que comparte la condición céltica y periférica. Mantiene vivo su idioma, el gaélico galés, que es entendido por unas seiscientas mil personas y hablado por menos. Existe un partido nacionalista menos importante que el SNP, el Plaid Cymru, que suele tener uno o dos diputados en el Parlamento. (*Cymru* quiere decir "Gales" en galés, mientras que *wales* y *welsh* son viejas palabras inglesas para referirse a los extranjeros).

También en Gales fracasó el proyecto de devolución de poderes, la *Wales Act* de 1979, aunque no era igual a la *Scotland Act*. Las atribuciones previstas para la asamblea galesa no estaban muy claras, pues no iba a tener Poder Legislativo. Tampoco se proyectaba un ejecutivo galés separado. Como en la homónima ley escocesa, la soberanía del Parlamento de Wes-

⁵⁵ Cfr. Kellas, *op. cit.*, p. 89.

Westminster no resultaba afectada, si bien se suponía que en adelante Londres se abstendría de intervenir en las materias devueltas a Gales y Escocia (y esa clase de suposiciones solía tomarse en serio en el Reino Unido). El control último del presupuesto seguía en Westminster. En el campo de las relaciones internacionales, Escocia y Gales serían consultados cuando los problemas pudieran afectarles directamente. Sometidas a referendium ambas leyes el 10. de marzo de 1979, la de Gales obtuvo 243.048 síes frente a 956.330 noes, mientras que la de Escocia obtuvo 1.230.937 síes frente a 1.153.502 noes. Como los síes escoceses no llegaban al cuarenta por ciento del censo, el gobierno, usando una facultad concedida por la propia ley, decidió que no entrase en vigor; lo que significó la pérdida de un voto de confianza en Westminster a los pocos días, cuando los diputados nacionalistas le retiraron su apoyo.

El poco éxito de la *Scotland Act* y el rechazo de la *Wales Act* fueron interpretados por algunos en España como un argumento en pro del centralismo y contra la autonomía. Pero esa interpretación no era del todo correcta ni trasladable a España porque, dejando aparte la poca afición de los británicos al referendium, los escoceses y galeses no habían tenido que elegir entre permanecer bajo un centralismo continental o pasar a disfrutar de autonomía; no se habían visto ante una disyuntiva de todo o nada. Escocia y Gales para tener himno, bandera, televisión en galés, Scottish Office o Welsh Office, comisiones especiales en el Parlamento de Westminster; para ver respetada su identidad, no necesitaban aprobar una especie de estatuto de autonomía. Los únicos casos españoles que tienen algo de comparable son Navarra y Alava, que ya antes de incorporarse al actual régimen autonómico venían disfrutando de regímenes forales en los campos jurídico, económico e institucional. Más de una región española, aunque formalmente se defina como autónoma, padece más centralismo que Escocia careciendo, como efectivamente carece, de autonomía formal.

B. Irlanda del Norte

El caso norirlandés es muy especial, y no se parece a ninguna nacionalidad ni región española, por lo que nos detendremos poco en su estudio.

En 1922, poco después de acabar la Primera Guerra Mundial, fue creado el Estado Libre de Irlanda, formado por veintiséis condados. Seis con-

dados del norte, de los nueve que formaban la antigua provincia irlandesa denominada “Ulster”, decidieron quedar vinculados al Reino Unido formando la provincia de Irlanda del Norte, y el resto prefirió formar el Irish Free State, que más tarde terminó convirtiéndose en república, rompiendo todos los vínculos con el Reino Unido, e incluso abandonando la *Commonwealth*. Una advertencia sobre los nombres: por la razón que hemos señalado, es más correcto decir “Irlanda del Norte” que “Ulster”, porque lo segundo es una denominación geográfica que designa una amplia zona del norte de la isla, que no coincide con la provincia y que ha quedado, en parte, fuera del Reino Unido.

El problema de Irlanda del Norte viene de lejos, es en gran parte religioso y se originó con los asentamientos de colonias inglesas y escocesas mayoritariamente protestantes, y con la discriminación a que fueron sometidos los nativos católicos desde el siglo XVII, teniendo que trabajar las tierras en onerosos arriendos y subarriendos para poder subsistir, ya que Irlanda era, y es, más pobre que la Gran Bretaña. El Ulster, por otra parte, siempre ha sido algo diferente del resto de Irlanda.

Desde 1921 existe en Irlanda del Norte un Parlamento propio (en la actualidad suspendido en sus funciones), llamado Stormont por el edificio donde se reunía, el cual, en 1922, para mantener la *allegiance* con la Corona y la pertenencia al Reino Unido, proclamó su independencia del Parlamento del Estado Libre de Irlanda. Londres le confirió amplias facultades en materias de su interés, dejándole incluso algunos impuestos a su discreción, aunque el control económico final siguió en Westminster. Es un Parlamento bicameral, pero pequeño en número, con cincuenta y dos comunes y veintiséis senadores. La Corona está representada por un gobernador, que ejerce su cargo durante seis años. El esquema se completaba con un gobierno norirlandés autónomo dirigido por un primer ministro y responsable ante el Parlamento de la provincia. El Poder Judicial culminaba en una corte suprema de justicia, reservándose para ciertos casos la apelación a la Cámara de los Lores como última instancia. Irlanda del Norte disponía también de su propio cuerpo de policía y de una fuerza de reserva. Como se ve, el planteamiento recordaba al que se había puesto en práctica, con éxito, en Australia, Canadá y Nueva Zelanda.

Durante varias décadas, Londres se comportó como solía hacer en estos casos: dejándoles en paz mientras no le creasen problemas. Pero la situación de los católicos era injusta. De 1922 a 1972 gobernaron los intransigentes unionistas sin interrupción. Las cosas se deterioraron en

1969 con los disturbios de Bogside, un distrito de la ciudad de Derry, que iniciaron una espiral de violencia que llega hasta nuestros días y que ya ha costado millares de vidas humanas. En 1972 Londres asumió el gobierno directo de la provincia estableciendo al mismo tiempo una secretaría de Estado más o menos similar a las oficinas escocesa y galesa, con sede en Belfast y denominada Northern Ireland Office. En 1973 se dictó una Constitución para la provincia, la *Northern Ireland Constitution Act*, en la cual, rompiendo la tradición británica, se contiene una pequeña enumeración de derechos escrita. En 1974 (*Northern Ireland Act 1974*) se creó una Asamblea de Irlanda del Norte, que duró un año. En 1982 otra *Northern Ireland Act* dio los primeros pasos para volver a la normalidad convocando elecciones a una nueva Asamblea de Irlanda del Norte. El sistema electoral fue modificado dos veces, para evitar lo ocurrido entre 1922 y 1972. Pero aún hoy, como es conocido, siguen las cosas lejos de encontrar una solución.

Puede verse por qué decimos que el caso norirlandés es peculiar: ni en lo jurídico-constitucional ni en lo económico o social se parece mucho a los restantes casos británicos, como tampoco a los territorios periféricos españoles, italianos ni franceses. A diferencia de Escocia, Irlanda del Norte no es un antiguo reino, sino una provincia reciente, carente de derechos históricos. Hasta que quedó bajo el gobierno directo de Londres, la posición de Irlanda del Norte era legalmente comparable a una comunidad autónoma española que disfrutase de un amplio margen de manobra, con la diferencia de que, al no estar esa autonomía garantizada por una Constitución rígida, Westminster siempre retuvo la posibilidad de intervenir directamente, como al fin hizo (y como seguramente ocurriría también en España, con o sin rigidez constitucional).

El problema político que está debajo del constitucional es, en este caso, una cuestión vieja y envenenada. Los descendientes de aquellos colonos británicos protestantes llevan muchas generaciones viviendo allí y ahora pueden afirmar que aquella es su tierra y, al mismo tiempo, que no quieren abandonar el Reino Unido: son los unionistas, a menudo más intransigentes que Londres. Evidentemente, los católicos autóctonos están todavía menos faltos de argumentos. Desde el punto de vista económico, hay que señalar que Irlanda del Norte, industrializada antes que Francia o Alemania, es más rica que el resto de la isla, y Belfast es una ciudad más limpia y ordenada que Dublín. La posición económica y política de los católicos solía ser peor que la de los protestantes. Pero el problema no es

sólo jurídico ni económico, sino de unos sentimientos enraizados desde antiguo y que separan a dos comunidades en lo más radical. Agravaba la situación el sistema electoral mayoritario, que excluyó del gobierno a la minoría durante cincuenta años, pero el actual sistema proporcional, establecido con motivo de las mencionadas elecciones de 1982, tampoco ha hecho milagros. La mayoría es, sin duda, protestante y unionista.

En fin, este problema se ha convertido en una pesada carga para el régimen constitucional inglés, y representa, hasta ahora, el único fracaso claro de su organización territorial. Últimamente existe, al parecer, una difundida tendencia en favor de integrarse plenamente en el Reino Unido en vez de recuperar el estatus anterior.⁵⁶

C. La isla de Man y las islas del canal de La Mancha

Vamos a hacer una referencia breve a la isla de Man y a las islas del Canal, aunque son todas ellas pequeñas, para completar el heterogéneo panorama territorial.

La primera, Man, es una dependencia de la Corona, que no forma parte del Reino Unido y que tiene su derecho propio, en gran parte histórico, que no tiene que ver con el *common law*. La potestad legislativa reside en el Parlamento de la isla, pero la legislación de Westminster se aplica allí cuando las leyes lo dicen expresamente o se deduce así. El Parlamento de Man se llama The Court of Tynwald, y, según los isleños, es el más antiguo del mundo; todos los años se celebra la apertura con gran pompa y ceremonia. Aunque es muy pequeño, tiene dos cámaras, el Consejo Legislativo y la Casa de las Llaves (House of Keys). Man tiene también su ejecutivo, más un representante de la Corona llamado teniente-gobernador y un sistema judicial propio del cual se puede recurrir, en última instancia, al Consejo Privado de Londres, no a los Lores, porque Man no forma parte del Reino Unido, sino de la *Commonwealth*. Por razones obvias, la influencia de Inglaterra es grande, pero Man no ha ingresado en las comunidades europeas.

Las más importantes de las islas del Canal, otra curiosidad histórica no menos interesante, son Jersey y Guernsey; también permanecen fuera de las comunidades europeas —para casi todos los efectos—, también

⁵⁶ Birrell, Derek, "The Westminster Parliament and Northern Ireland Business", *Parliamentary Affairs*, 43, 1990, p. 435.

forman parte de la *Commonwealth* y no del Reino Unido, pero son la más antigua dependencia de la Corona, más antigua incluso que Inglaterra porque, como están muy cerca de la costa francesa, pertenecían al ducado de Normandía desde antes de que Inglaterra fuese anexionada a dicho ducado, así que Isabel II reina allí como duquesa de Normandía y no como reina del Reino Unido. Cada una de ellas tiene su propio Legislativo, con la medieval denominación de *The States* (“los estados” o “los estamentos”) *of Jersey* y *The States of Guernsey*, más su propio Ejecutivo, así como un sistema judicial propio coronado por un Tribunal de Apelación para las islas del Canal, del cual se puede, a su vez, apelar al Consejo Privado; tampoco a los Lores, por la misma razón que en el caso de Man. El Parlamento de Westminster no puede legislar para estas islas, que tienen su ordenamiento jurídico muy diferente del inglés, pero, en la práctica, cierta legislación de Westminster es extendida a ellas por *Orders in Council* (órdenes emanadas por la reina con su Consejo Privado, algo así como reales decretos), porque, como se dijo, el Consejo Privado tiene jurisdicción sobre los miembros de la *Commonwealth* no independientes. Para mayor confusión del observador, hay además dos islitas llamadas Alderney y Sark, que ahora pertenecen a Guernsey, diminutas y de escasos habitantes (Alderney tiene 85 km² y 1.800 habitantes; Sark, 5 y 600), cada una con sus pequeños cuerpos legislativos, el de Sark de origen feudal, porque legalmente continúa siendo un señorío feudal hereditario, con su propia Constitución, aunque está bajo el legislativo de Guernsey en ciertos aspectos. Conservan muchas de sus antiguas peculiaridades, en gran parte de origen francés, y disfrutaban de ventajas fiscales. Al no pertenecer al Reino Unido, el estatus de sus habitantes era fuente de problemas, hasta que, recientemente, la *British Nationality Act* de 1981 dio a sus ciudadanos el disfrute de la plena ciudadanía británica.

D. *El autogobierno local*

No podemos terminar el capítulo sobre territorio y Constitución sin una breve mención del autogobierno local, aunque sea una materia más administrativa que política. Lo que vamos a decir se refiere al régimen local de Inglaterra y Gales, que es el más importante del Reino Unido y era diferente del de Escocia. Ésta, todavía hoy, se divide en regiones en vez de condados, aunque con el tiempo las diferencias han disminuido.

Como se sabe, Inglaterra es el país del autogobierno local igual que es el país del Parlamento y del gobierno de Gabinete. El interés de la cuestión reside en que, en un país que tiene un sólo centro de poder, la independencia de condados y burgos respecto del poder central suponía un importante contrapeso territorial, dejando aparte que hiciera de escuela de ciudadanía y demás ventajas celebradas por Tocqueville y otros escritores extranjeros. Las autoridades locales no eran delegados de Londres y respondían sólo ante sus propios electores.

No quiere decirse aquí que ese tipo ideal estuviera enteramente vigente en la realidad, y, además, los entes locales ingleses durante muchos siglos no fueron democráticos, pero no se puede negar que la diferencia entre los municipios ingleses y los franceses o españoles era grande. Añádase que las oligarquías rurales británicas no desarrollaron caciquismos del tipo de Italia, Francia o España al estar los dos niveles de gobierno, el local y el central, relativamente incomunicados porque, al revés que en Francia, no se podía acumular un cargo local con un escaño en Westminster y porque los partidos nacionales no hicieron demasiado acto de presencia en la vida local hasta hace unos cuantos decenios. Por ejemplo, en el pasado muchos candidatos no solían presentarse a las elecciones locales por un partido.

Hasta bien entrado el siglo XIX, el gobierno de Londres se ocupaba de relativamente pocas cuestiones, correspondiendo a las autoridades locales materias tan relevantes como la sanidad, las leyes de los pobres (muy importantes en Inglaterra), educación, carreteras, vivienda y precios. Eso contribuía a que los gobernantes ingleses, dedicados sólo a la “alta política”, tuvieran ese estilo elegante y descansado que les caracterizaba, mientras que los gobiernos locales y los jueces de paz, que tenían más funciones que las judiciales, corrían con la “baja política”.

Las unidades básicas del gobierno local son tres: el condado, llamado *county* o *shire* (de ahí el *sheriff*), que se divide en distritos, por debajo de los cuales están las parroquias, lo que nos recuerda que también en Galicia, Portugal y Andorra las parroquias son circunscripciones territoriales. Hoy la autonomía local está disminuida por la dependencia económica de Londres —los gobiernos locales no pueden afrontar sus obligaciones sólo con sus fondos propios—, y porque muchas políticas que les afectan son decididas en el ámbito nacional. Como dice Rhodes: “la mayor parte de las políticas de aplicación local tienen un origen no local”.⁵⁷ Ordina-

⁵⁷ Rhodes, Roderick, *op. cit.*, p. 63.

riamente, la participación en las elecciones locales es notablemente menor que en las nacionales, al revés que en otros países.

Al final, observamos que, en este campo como en otros, en Gran Bretaña se está produciendo una evolución más o menos similar a la de otros países. Los gobiernos de Thatcher han atacado duramente, sobre todo por vía financiera, el autogobierno de los entes locales, en algunos de los cuales estaba encastillada la izquierda radical. Con todo, lo más llamativo, también en este campo como en otros, no parece ser el proceso que iguala el Reino Unido con el resto, sino la resistencia del sistema inglés.

IV. RECAPITULACIÓN SOBRE LA DIMENSIÓN TERRITORIAL

Hasta aquí hemos considerado la dimensión territorial de la Constitución del Reino Unido, que una mentalidad estatista calificaría de rara, ilógica y anacrónica, y no le faltarían razones. Abundan los aspectos interesantes, pero no los imitables. Los rasgos principales que llaman la atención son el historicismo, la ausencia de formalismo y de dogmatismo, la variedad de soluciones, el importante papel de la Corona, y el no estatismo. Más que ante un buen sistema, nos encontramos ante una ausencia de sistema, que se traduce en un tratamiento diferenciado según la historia y las circunstancias de cada caso. Desde la tenue, pero real, vinculación con Canadá, Australia y Nueva Zelanda, hasta la modesta Oficina de Asuntos Galeses, encontramos un abanico de soluciones con el único denominador común de la lealtad a la Corona. Un similar abanico de situaciones, pero recorridas por un solo país, puede verse en la historia del Canadá, desde la incipiente autonomía de 1867 hasta la llamada (impropiamente) “repatriación de la Constitución” en 1982 (pues hasta ese año la Constitución del Canadá no era más que una ley ordinaria inglesa guardada en los archivos del Parlamento de Londres). Así se evitaron algunos de los problemas que envenenaron las tensiones entre centro y periferia en España, donde no se podía elegir más que entre someterse al sofocante régimen local centralista o adoptar una actitud separatista, eventualmente violenta.

Probablemente podamos concluir que esa doble flexibilidad, hacia el interior y el exterior, sería también conveniente para la Constitución española, porque el Estado español tiene igualmente un doble frente, exterior —las comunidades europeas, sin olvidar América— e interior —las

comunidades autónomas, cuyo actual encaje no parece que pueda darse por definitivo—. Y España es también una monarquía.

Pero, sin dejar de hacer hincapié en lo positivo, no podemos olvidar que el sistema territorial británico tiene problemas hoy en día. Puede decirse que su rendimiento durante siglos ha sido, en conjunto, satisfactorio, y que más de un Estado miembro de alguna federación se ha visto menos respetado que Gales y, sobre todo, Escocia. Pero ambas naciones carecieron, y carecen, de órganos formales de autogobierno y de participación en la toma de decisiones políticas. No han tenido que enfrentarse a un estatismo nacionalista como el francés o español; sus identidades culturales, en realidad emparentadas con la inglesa, no parecen particularmente amenazadas; sus asuntos son gestionados por órganos diferenciados: si se conforman con eso —en términos españoles: si se conforman con una situación foral, comparable, con precauciones, a la de Navarra antes de la autonomía—, y si Londres no sigue una línea muy centralista, la cosa podría seguir funcionando; pero no está claro que todas las condiciones se cumplan. Si, por el contrario, aspiran al autogobierno político formal —en términos españoles: si aspiran a la autonomía— el actual esquema parece insuficiente.

En ese actual esquema, debe notarse: primero, que el caso norirlandés es diferente, y, por tanto, su fracaso no puede ser considerado como paradigma. Segundo, en cuanto a los demás territorios, el fermento del cambio parece más activo en Escocia, donde quizá no sigan mucho tiempo más conformándose con el antiguo sistema.⁵⁸ En Gales se diría que la inquietud es menor; el nacionalismo parece haberse centrado mucho en el idioma, que la mayoría no habla, y no se corresponde demasiado con un nacionalismo político de tipo español. En Escocia un elevado número de personas verían bien la independencia dentro de las comunidades europeas;⁵⁹ sobre todo desde que tienen petróleo —“nuestro petróleo”, como ellos dicen—. Pero tendríamos que saber si “independencia”, como tantas otras palabras, significa para ellos lo mismo que, por ejemplo, para un separatista vasco radical. La posición del SNP es como la posición oficial del Partido Nacionalista Vasco hoy: independencia en Europa; ésa es la razón de que no sea el SNP, sino los escoceses laboristas, liberaldemócratas, e incluso muchos de entre los conservadores, quienes están

⁵⁸ *Cfr.* Kellas, *op. cit.*, pp. 430-434; Midwinter *et al.*, *op. cit.*, pp. 212 y ss.

⁵⁹ Kellas, *op. cit.*, pp. 434 y 435; Midwinter, *op. cit.*, pp. 213 y 215.

en favor de una mayor autonomía. Por lo que se refiere a la independencia, aun suponiendo que se consiguiera, uno se pregunta: una Escocia independiente, pero dentro de las comunidades europeas y de la *Commonwealth*, que no rompiese con la Corona ni instalase una aduana en el río Tweed, que no se desvinculara de la OTAN ni menos aun, de las empresas multinacionales, ¿qué independencia tendría realmente? ¿Iba a seguir Escocia una política de mayor ruptura con Inglaterra que la que siguió Irlanda? Presumiblemente, no.

El autor de estas líneas tiene la impresión, quizá errónea, de que ciertos nacionalistas escoceses esperan demasiado de la autonomía política formal y del trato que Europa está dando a las regiones. Si hemos de juzgar por la breve experiencia española, la cosa no parece ser como para arrojar todo por la borda y correr tras esas metas a cualquier precio, sobre todo si ya se parte de una situación que no es del todo mala.⁶⁰ Al fin y al cabo, las leyes y las instituciones, con toda su formalidad, no lo son todo en la vida constitucional. Ellos, sin autonomía formal, hasta ahora han mantenido identidad, símbolos, derecho e instituciones propias (no políticas). Nosotros, con reciente autonomía formal, podríamos, en la práctica, estar disfrutando de escaso autogobierno real, incapaces de frenar la siempre creciente centralización, mientras nuestras culturas periféricas corren el riesgo de ser aplastadas por la apisonadora cultural que amenaza con reducir todo el planeta al mismo nivel de trivialidad.

⁶⁰ Acerca de lo que realmente podría reportar la independencia, *cfr.* la reflexión de Midwinter *et al.*, *op. cit.*, p. 217.