

EL PROYECTO LABORISTA DE DESCENTRALIZACIÓN DEMOCRÁTICA DE INGLATERRA

Ramon Galindo Caldés

Investigador del Instituto de Derecho Público

SUMARIO: 1. La descentralización durante la primera legislatura laborista. 1.1. La cuestión inglesa. 1.2. El Noreste de Inglaterra: un territorio en la frontera. – 2. Una asamblea para el Noroeste: la propuesta. 2.1. La gestación del libro blanco sobre las asambleas inglesas. 2.2. La oferta del gobierno: una asamblea para el Noreste. – 3. Una asamblea para el Noreste: el desenlace. 3.1. El camino hacia el referéndum. 3.2. Un final inesperado. 3.3. La descentralización es un proceso, no una política: los errores del proceso. – 4. El futuro de la descentralización de Inglaterra. – Bibliografía citada. – *Resum-Abstract*.

El 4 de noviembre de 2004 finalizaba el proyecto de regionalización de Inglaterra emprendido por el gobierno laborista, que tuvo como protagonista al viceprimer ministro John Prescott. Ese día, los ciudadanos del Noreste de Inglaterra rechazaron abrumadoramente la propuesta del gobierno de instaurar una asamblea democrática en la región. El hecho de tratarse, con mucho, de la región inglesa con una identidad más marcada, y que se había caracterizado por una demanda de autogobierno, no hace más que poner de relieve la desastrosa gestión del proceso. Así, la precipitación durante las diferentes fases del proceso, el excesivo control por parte del gobierno y la mala gestión de la campaña precipitaron un vuelco en las encuestas y el rechazo por parte de los ciudadanos a una propuesta vista como un instrumento hueco de contenidos y que no podía aportar soluciones a los problemas de la región.

1. La descentralización durante la primera legislatura laborista

1.1. La cuestión inglesa

La primera legislatura laborista supuso un cambio radical en la articulación del territorio británico. La devolución del Parlamento es-

cocés y la Asamblea galesa, a través de sendos referéndum en 1997, dibujaba un Estado asimétrico en el que, sin embargo, había que encajar su pieza más importante. Inglaterra, el “agujero de en medio” como lo llamaron algunos autores (Tomaney y Mitchell, 2000), suponía un 85 % de la población del Reino Unido, y necesitaba de una articulación en el seno del nuevo Estado. El debate sobre las soluciones posibles fue bautizado como la *cuestión inglesa* (*English Question*).

Este debate aborda dos elementos diferentes. Por una parte se trata de una cuestión identitaria, ya que el concepto de Gran Bretaña (*Britain*), que había cohesionado el Estado, entra en crisis con la disolución del Imperio, la crisis de las instituciones tradicionales y la integración europea (Marsden, 2000 p. 27). *Britain* es una construcción, un concepto legal y político aplicado a las instituciones del Estado y a la ciudadanía, mientras que Inglaterra es una identidad (Crick, 1991; Wright, 2000 p. 11). El problema surge cuando la identidad inglesa, identificada con el sur conservador, no es válida para algunos territorios del país, como es el caso del norte de Inglaterra.

Por otra parte, el territorio inglés no es homogéneo, sino que está formado por un cúmulo de instituciones, organizaciones y agentes que operan a nivel regional y que conforman, de hecho, auténticos sistemas de gobernanza regional (Sandford, 2005 p. 2). Estas regiones, con fronteras a menudo difusas, tienen un déficit democrático, ya que estos organismos regionales dependen del gobierno central y sus responsables son libremente designados por sus ministros.¹ En este contexto surge un regionalismo funcional, basado en el desarrollo económico de las regiones, y en el que el factor identitario tiene una importancia residual.

Las opciones contempladas para el encaje de Inglaterra en el nuevo Estado han sido diversas, y ninguna de ellas parece tener el

1. Las ocho regiones inglesas (más el área metropolitana de Londres) no tienen ningún fundamento histórico ni cultural, y simplemente responden a criterios funcionales. Tienen un peso poblacional similar y son en algunos casos totalmente artificiales. Sus límites se corresponden con los de las delegaciones del gobierno en las regiones (GOR) y las agencias de desarrollo regional (RDA), entre otras. Una muestra de la indefinición de las fronteras regionales es el trabajo de Hogwood, que describía en 1996 hasta cien estructuras regionales diferentes en el conjunto de Inglaterra (Hogwood, 1996).

apoyo masivo de los ingleses.² Especialmente en las regiones del norte, la descentralización democrática parece ser la mejor opción para dar respuesta a la cuestión inglesa. De hecho es la única solución que ofrece una respuesta a la necesidad de dotar a Inglaterra de voz propia y al mismo tiempo descentralizar su territorio. Para ello, las asambleas democráticas deberían tener las mayores competencias posibles, pero la propuesta del gobierno para el establecimiento de asambleas democráticas fue justo lo contrario (Hazell, 2006 pp. 50-51).

1.2. El Noreste de Inglaterra: un territorio en la frontera

Aunque el debate sobre la articulación de Inglaterra en el nuevo Estado descentralizado afecta a todo el país, una región ha tenido un papel central en el proyecto de descentralización emprendido por el gobierno laborista en su segunda legislatura. El "norte", en su versión más amplia, se ha configurado a lo largo de la historia y particularmente en los últimos treinta años como un "territorio de frontera" entre Escocia e Inglaterra (Tomaney, 1999 pp. 64-69). En efecto, las reivindicaciones desde el norte de Inglaterra siempre han tenido como precedente las de sus vecinos escoceses, en una relación que ha combinado el recelo por un posible trato discriminatorio con la imitación.

El norte de Inglaterra fue desde el siglo XIX el motor de la industrialización y del imperio británico. Este hecho contribuyó a la constitución de una diferenciación social y cultural entre el norte industrial y laborista, y el sur conservador. Esta división es especialmente patente en la región del Noreste que, conjuntamente con el condado de Cumbria, comparte frontera con Escocia. Sus características culturales (incluido un dialecto diferenciado), sociales y políticas, y una distancia real o percibida respecto a Londres hicieron de esta región el principal demandante de autonomía dentro de Inglaterra. El Noreste, que comparte con Escocia y Gales el hecho de ser un bastión electoral del laborismo, sufrió especialmente la crisis industrial, como puede apreciarse en su principal ciudad, Newcastle upon Tyne. Esta crisis, que

2. Hazell describe las diferentes propuestas surgidas para dar respuesta a la cuestión inglesa, como un Parlamento inglés, el reforzamiento de los gobiernos locales o diferentes formas de descentralización regional, como la descentralización democrática, la descentralización administrativa o las ciudades-región (Hazell, 2006 pp. 40-50).

conllevó el desmantelamiento de gran parte de la industria pesada de la región, colocó también la región a la cola de las regiones británicas, con graves problemas económicos de carácter estructural, y acentuó la división socioeconómica entre el norte y el sur de Inglaterra.

Los desencuentros de la región con Escocia se remontan al primer referéndum escocés, en 1979, que encontró la oposición de los parlamentarios del Noreste, que veían el autogobierno de Escocia como una amenaza para la región en la competencia por inversiones y recursos (Tomaney, 1999 p. 76).³ Al tiempo que la *devolución* escocesa se tornó inevitable, las reivindicaciones para recibir el mismo trato que Escocia aumentaron. Los dos territorios sufrieron la misma crisis industrial, pero Escocia encontró en su autogobierno un mejor instrumento para superarla. Las diferencias en inversiones públicas se hicieron más evidentes a partir del establecimiento del Parlamento escocés en 1998 y crearon en el Noreste un sentimiento de injusticia y malestar (Pike, 2002 pp. 1067-1068).⁴ A partir de los años 90, surgió un regionalismo que vio la descentralización como la solución a los problemas de la región. Aunque minoritarios, los regionalistas consiguieron el compromiso del entonces candidato a primer ministro Tony Blair de emprender un proceso de descentralización en las regiones inglesas. El partido laborista era consciente de la importancia del norte de Inglaterra para derrotar a los conservadores, e incluyó la agenda regional en su programa electoral de 1997.

El nuevo gobierno laborista llevó a cabo parte de esta promesa en forma de descentralización funcional a través de la *Regional Deve-*

3. Los parlamentarios laboristas de la región fueron los responsables en 1979 de la introducción de la *enmienda Cunningham*, que exigía la aprobación del referéndum por el 40 % del censo, condición que a la postre provocó la derrota del mismo a pesar de contar con un 51,6 % de los votos afirmativos.

4. La *Barnett Formula* y la gestión de los fondos estructurales son otros de los aspectos que contribuyen al sentimiento de discriminación, ya sea real o percibido. El primero se refiere al sistema que, ya desde los años 70, garantiza que todo incremento de las inversiones en el Estado se traslada proporcionalmente a Escocia. La medida que, en su momento, intentaba favorecer a los territorios más pobres del Estado, como eran Escocia y Gales, se ha traducido actualmente en un saldo positivo con el que no cuenta la región del Noreste. El segundo aspecto se refiere a la capacidad del Parlamento escocés para determinar las prioridades de gasto y la gestión de los fondos europeos.

lopment Agencies Act 1998, que estableció las Agencias de Desarrollo Regional (RDA) y las cámaras regionales en las ocho regiones inglesas.⁵ Las primeras, en el caso del Noreste *One North East* (ONE), tienen como objetivo la promoción del desarrollo económico regional a través de una Estrategia Económica Regional, en la que se establecen las necesidades de la región y las prioridades de actuación pública en las áreas de desarrollo económico, empleo, desarrollo económico y promoción de la eficiencia, la inversión y la competitividad. Las cámaras regionales, en cambio, son organismos de participación voluntaria, formados en un 70 % por concejales de la región y tienen como misión la elaboración de informes sobre la actividad de las RDA.⁶ La cámara regional de la región del Noreste, *North East Assembly* (NEA), ejerció desde su creación un papel de promotor del establecimiento de una asamblea democrática en la región, dando más la imagen de un grupo de presión que de un organismo de fiscalización de la actividad de ONE. Estas nuevas instituciones conviven con las delegaciones del gobierno en las regiones (*Government Offices for the Regions*, GOR), creadas durante la última legislatura conservadora de John Major, que coordinan la multitud de organismos y agencias tutelados por el gobierno central.⁷ Estas tres instituciones comparten el espacio regional con un gran número de agencias, organismos y gobiernos lo-

5. Estas dos instituciones son fruto del debate dentro del partido laborista en 1996 entre dos modelos: el propuesto por Jack Straw (*A New Voice for England*), en la que se apostaba por el establecimiento de cámaras regionales (formadas por los gobiernos locales) y asambleas regionales de elección directa (aprobadas mediante un referéndum y que implicarían el establecimiento de un sistema de administración local unitario), y el propuesto por John Prescott (*Renewing the Regions*), que recomendaba la creación de agencias de desarrollo regional (Hazell, 2000 p. 31). Ambas propuestas se incluyeron en el programa electoral laborista de 1997, y mediante la *Regional Development Agencies Act 1998* se implantaron tanto las cámaras regionales propuestas por Straw como las agencias de desarrollo regional propuestas por Prescott, con el protagonismo de estas últimas, gracias al nombramiento de Prescott como ministro de medio ambiente, transportes y regiones (DETR).

6. Las cámaras regionales se autodenominan asambleas, aunque sus miembros son de elección indirecta (concejales) o de libre designación (empresarios, sindicalistas, entre otros). Su posición es sumamente débil, ya que sus competencias son escasas, la mayor parte de su financiación depende de los gobiernos locales y la participación de éstos en las cámaras regionales es voluntaria. En los últimos años, el partido conservador ha forzado a que algunos de los consistorios que controla abandonen las cámaras regionales, debilitándolas aún más.

7. Las GOR no son instituciones regionales, sino simplemente delegaciones del gobierno central, estructuras que tienen una naturaleza funcional, más que territorial, y creadas más por una conveniencia administrativa o un accidente histórico, que por una política deliberada de regionalización (Bogdanor, 2001 p. 269).

cales, que en su conjunto conforman el sistema de gobernanza del que nos hablaba Sandford. Aun así, estas instituciones sólo suponían una descentralización administrativa y no satisfacían la demanda de un gobierno regional democrático, aspiración que tendría una respuesta durante la segunda legislatura, como veremos a continuación.

2. Una asamblea para el Noroeste: la propuesta

2.1. La gestación del libro blanco sobre las asambleas inglesas

A pesar de que todo el proceso de descentralización fue dirigido en todas sus fases por el gobierno, existieron agentes que canalizaron la demanda de autonomía política para la región. Tomaney los dividía entre regionalismo oficial (cámaras regionales básicamente) y regionalismo cívico (campañas y *constitutional conventions*). El regionalismo oficial en el Noreste tuvo como protagonista a la *North East Assembly* (NEA). La NEA apostó desde su creación por el establecimiento de una asamblea democrática en la región y apoyó y promovió actividades con este fin. Por lo que se refiere al regionalismo cívico, la organización que aglutinó a los activistas por una asamblea regional democrática fue la *North East Constitutional Convention* (NECC). La NECC, heredera de la CNA, se creó en 1998 a imagen de la *Scottish Constitutional Convention*, organización fundada en 1989 que agrupó a los partidos liberal demócrata y laborista escoceses, sindicatos y ayuntamientos con el objetivo de conseguir la reinstauración del Parlamento escocés. El objetivo de la NECC era conseguir un acuerdo entre los diferentes actores regionales sobre una propuesta de asamblea para la región y persuadir al gobierno de la necesidad de celebrar un referéndum. A pesar de que este tipo de organizaciones se extendieron al resto de las regiones, la NECC, con el apoyo de la cámara regional, fue la primera y más activa.⁸

8. Las *constitutional conventions* se extendieron primero a las otras dos regiones del norte (la región del Noroeste y Yorkshire and the Humber), y más tarde a prácticamente todas las regiones inglesas, entre 1999 y 2001. Todas ellas se integraron en la *Campaign for the English Regions* (CFER), que coordinó las diferentes campañas para conseguir una descentralización política en Inglaterra.

La NECC tenía una composición heterogénea de diferentes organizaciones, instituciones y miembros individuales, y una vocación de actuación al margen de los partidos. Los liberal demócratas apoyaron de forma activa a la NECC, así como los laboristas, aunque estos últimos de forma más desigual, ya que algunos de sus dirigentes no eran partidarios de la descentralización política. Se definía como no partidista y fundamentaba su propuesta en dos principios: por un lado en la participación ciudadana en la toma de decisiones como núcleo del futuro gobierno regional, y por otro en la asunción por parte del gobierno del liderazgo y la coordinación de los organismos públicos en la región. El resultado de una asamblea regional regida por estos dos principios sería una organización de las políticas públicas menos fragmentada, más transparente y de mejor calidad.⁹ La propuesta de la NECC demandaba un gobierno regional con capacidad, entre otras, de establecer la estrategia regional en materia de urbanismo, desarrollo económico, transportes e infraestructuras, formación y cultura. También debería tener capacidad de decisión sobre políticas de sanidad y educación, además de potestad legislativa (secundaria) sobre algunas áreas de su competencia. La asamblea, por tanto, no prestaría servicios directamente, pero estaría directamente implicada en su desarrollo. La asamblea no crearía nuevas instituciones sino que mejoraría el rendimiento de cuentas de las existentes, incluidas las GOR, que deberían contribuir a la implementación de las políticas de la asamblea.

El contexto en el que los activistas a favor de una asamblea regional operaban era, en principio, favorable a la idea de un gobierno regional democrático, como podemos observar en la Tabla 1. Así, el apoyo de los ciudadanos a las demandas de la NECC superaba el 50 % en 1999, descendiendo hasta el 43 % en el año 2000. En todo caso, la posición contraria en ningún momento obtuvo más del 29 % del apoyo ciudadano. Algunas de estas encuestas mostraban también un sentimiento arraigado entre la población del norte de Inglaterra de abandono de la región por parte del gobierno central. Estos datos eran una importante arma de presión que todos los agentes favorables a la descentralización democrática (NECC, NEA, sindicatos, Iglesia y académicos, entre otros) utilizaron para hacer ver al gobierno central la necesidad de dotar al Noreste de una asamblea democrática.

9. NECC (1999) *The Case for a New North East Assembly*, Newcastle.

Tabla 1. Apoyo a la idea de una asamblea regional (1999-2000)

The Economist (Marzo de 1999)	BBC North East (Agosto-Setiembre de 1999)	BBC (Setiembre de 2000)	Josep Rowntree Reform Trust (Octubre de 2000)
Un 51 % de los encuestados apoyaba la idea de una asamblea regional, un 29 % se mostraba contrario y un 22 % indeciso. Además, un 71 % estaba de acuerdo con la idea de que una asamblea defendería mejor sus intereses que el gobierno central.	Un 55 % de los encuestados apoyaba la idea de una asamblea regional, un 18 % se mostraba contrario y un 27 % indeciso. Un 88 % de los encuestados estaba de acuerdo en que el gobierno central no prestaba la atención suficiente a los problemas de la región.	Un 49 % de los encuestados apoyaba el establecimiento de una asamblea regional (en esta encuesta se incluyeron partes de los condados de Yorkshire y Cumbria)	Un 43 % de los encuestados opinaba que una asamblea regional debería decidir sobre las políticas a implementar en la región. La siguiente opción preferida (debería decidir el gobierno central) sumaba un 16 % de las respuestas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Tomaney (2001c pp. 56-64)

A pesar de la participación activa de la NEA, la NECC y otros activistas en favor de una asamblea democrática, además del ámbito académico, el principal impulsor del establecimiento de asambleas democráticas en Inglaterra fue el gobierno central en la figura del ministro John Prescott. Tiene pues una gran importancia la reorganización del gobierno de 2001, después de una arrolladora victoria de los laboristas en las elecciones generales del mismo año. Aunque las competencias regionales quedaron repartidas en tres ministerios (Tomaney 2001 pp. 117-148), Prescott obtuvo, como nuevo ministro de medio ambiente, transporte y regiones (DETR), el mando del proceso de descentralización regional. En mayo de 2002 el DETR publicó el libro blanco *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*, que contenía una propuesta de descentralización democrática de las regiones inglesas.¹⁰ En el mismo mes se creaba el departamento del viceprimer ministro (*Office of the Deputy Prime Minister*, ODPM), que reunía las competencias en materia regional y concedía a Prescott la gestión de la propuesta contenida en el libro blanco.

10. El área metropolitana de Londres quedó fuera del proceso, ya que durante la primera legislatura laborista vio restablecida su entidad metropolitana, abolida por el gobierno Thatcher en 1986. De esta forma la *Greater London Authority* siempre fue tratada de forma independiente en el proceso de descentralización, más como un tema de gobierno local que como región metropolitana.

2.2. La oferta del gobierno: una asamblea para el Noreste

El libro blanco era, en cierta forma, el desarrollo de parte de la propuesta que Jack Straw formuló en 1996 en el documento *A New Voice for England*. Las condiciones que Straw imponía entonces para el establecimiento de asambleas regionales democráticas (celebración de un referéndum, revisión de las estructuras de gobierno local y coste adicional mínimo de las nuevas asambleas) se contemplaron en el texto. El libro blanco insistía en la dimensión democrática de las asambleas propuestas y puso el énfasis en dos aspectos:

a) Rendimiento de cuentas (*accountability*): las decisiones que afecten a la región deberían ser tomadas a nivel regional por representantes escogidos democráticamente, que tendrían la responsabilidad de representar los intereses de la región ante el gobierno central. De esta forma se intentaba superar la fragmentación en la toma de decisiones y coordinar las políticas de la multitud de agencias estatales que operan en las regiones y que dependen de diferentes ministerios.

b) Efectividad: un gobierno regional, centrado en las prioridades del territorio, y con más capacidad para conocer sus necesidades y capacidades, podría mejorar la implementación de las políticas públicas y la competitividad de la región. Su papel, más que prestador de servicios, sería el de facilitador y coordinador de los diferentes organismos públicos que operan en la región.

El libro blanco anunciaba que la propuesta suponía un primer paso hacia verdaderas estructuras de poder regional, aunque el análisis de la propuesta relativiza esta afirmación. El documento era calculadamente ambiguo en diversos aspectos, y dibujaba unas asambleas con capacidades más escasas que el Parlamento escocés o la asamblea galesa, o incluso que la asamblea de Londres.

Tanto la asamblea como su ejecutivo tendrían un tamaño reducido (25-35 miembros en la asamblea, y seis en el caso del ejecutivo), y este último sería el responsable de ejercer el gobierno de la institución, liderado por un *leader* designado libremente por la asamblea. Los miembros no ejecutivos de la asamblea cumplirían la función de control del gobierno regional a través de comités con dedicación parcial, aspecto especialmente criticado ya que comprometía la selección

de personas de alto perfil para la nueva institución. Las competencias que asumirían las asambleas incluían competencias ejecutivas y presupuestarias sobre las RDA, vivienda, fondos estructurales europeos, organismos regionales de turismo, cultura, deportes y museos, y estratégicos de planificación regional y salud pública. Se aseguraba que las competencias que asumirían las regiones no provendrían de los gobiernos locales, sino de organismos dependientes del gobierno central. Las funciones de las asambleas en el libro blanco incluían los ámbitos de desarrollo económico, planificación urbanística, vivienda, transporte, cultura, turismo, deportes, política rural y medio ambiente, entre otros. Por otra parte tendrían capacidad de influir en la formulación de políticas sobre otras áreas como educación, así como designar a los responsables de diferentes organismos y diseñar estrategias de ámbito regional. De la misma forma que las autoridades locales, las regiones también deberían ajustar su funcionamiento a los rígidos principios del *best value*, estándares establecidos por el gobierno central en la gestión de los servicios públicos.

Como se puede apreciar, la capacidad de las asambleas sería reducida, y nos encontramos a menudo con funciones de control, asesoramiento, consulta o coordinación, que cuestionaban la capacidad real de las asambleas para determinar políticas por sí mismas. Excepcionalmente la responsabilidad sobre las RDA, las directrices fijadas por una asamblea podrían ser fácilmente evitadas, sobre todo por el gobierno central y por los organismos y agencias que de él dependen. Por otra parte, la financiación para el funcionamiento de las asambleas provendría de una transferencia única del gobierno central, aunque con cierto grado de flexibilidad. Tendrían capacidad de endeudamiento (capacidad que no tiene el Parlamento escocés ni la asamblea galesa), cierta capacidad tributaria (al igual que Escocia) y competencias para la inversión en vivienda, además de la elaboración de su propio presupuesto.

Dos elementos estaban asociados a la propuesta. En primer lugar, el concepto de "devolución por demanda", es decir, sólo se celebraría un referéndum en aquellas regiones en las que hubiera un nivel suficiente de apoyo a la propuesta. La determinación de ese apoyo y la decisión de convocar un referéndum quedaba en manos de una decisión del gobierno central, con lo que le concedía un papel fundamental en el control del proceso (Jeffery y Mawson, 2002 p. 715). La intención del gobierno era asegurar el éxito en las regiones

más favorables, y conseguir posteriormente un efecto dominó que completaría la descentralización. En segundo lugar, la aprobación de un referéndum conllevaba la revisión del sistema de gobierno local de dos niveles (condados y distritos) para convertirlos en autoridades unitarias.¹¹

3. Una asamblea para el Noreste: el desenlace

3.1. El camino hacia el referéndum

La respuesta al libro blanco fue diversa. Se llevó a cabo una consulta abierta a ciudadanos, organizaciones e instituciones sobre el texto, entre finales de 2002 y principios de 2003, en la que no se encontró una excesiva oposición al establecimiento de asambleas en las regiones inglesas. Basándose en las respuestas, el departamento del viceprimer ministro (ODMP) consideró que existía predisposición a celebrar un referéndum en las tres regiones del norte del país (Nor-oeste, Noreste y Yorkshire and the Humber), ya que en estas tres regiones, las opiniones favorables a celebrar un referéndum y el interés por la agenda regional eran mayoritarios, especialmente en el caso del Noroeste, donde un 72 % de los participantes en el proceso de consulta se mostró a favor de la propuesta. Estas tres regiones fueron, por tanto, las escogidas para celebrar un referéndum, en base a una decisión discrecional del viceprimer ministro. No se contemplaron otras opciones, como la petición por parte del 5 % del electorado de una región, de dos tercios de sus concejales, de la cámara regional o de la mayoría de sus parlamentarios (Sandford, 2002 p. 331).

En base a las respuestas, se identificaron diferentes argumentos a favor y en contra de las asambleas. A favor, entre otros, se destacaba la capacidad de una asamblea regional para tomar decisiones a nivel regional, el abandono de las regiones por el gobierno central, el mejor conocimiento de las necesidades de la región y las políticas

11. La revisión local en las regiones escogidas para celebrar un referéndum siguió un curso en cierta forma independiente, y fue llevado a cabo a través del *Boundary Committee for England* (BCE). Dado que no tuvo excesiva influencia en el resultado del referéndum, no se analiza en este artículo. La reforma territorial del gobierno local inglés ha tenido diferentes episodios desde la Ley de gobierno local de 1972, y previsiblemente la opción del gobierno laborista es abordarla nuevamente de forma separada de cualquier proceso regional.

necesarias a llevar a cabo que tendría una asamblea regional, y tener representación a nivel nacional e internacional. En contra, los argumentos se basaban en la poca información sobre las asambleas, el temor a que éstas recortaran las competencias locales, la oposición a un posible aumento de impuestos, la falta de confianza en la clase política, el temor a la fragmentación del Estado, la existencia de una ya compleja estructura de niveles de gobierno, y que el gobierno regional sería un nuevo nivel de burocracia (Jeffery, 2005 p. 5).

Los dos años previos a la consulta se llevaron a cabo diferentes encuestas, en las que se mostraba una buena predisposición de los electores al establecimiento de las asambleas. En la primera de ellas, publicada el mes de enero de 2003, alrededor del 60 % de los encuestados se mostraba partidario de celebrar un referéndum en su región. Se publicaron otros sondeos, y aunque se realizaron con muestras más reducidas, y por lo tanto menos fiables, confirmaban esta tendencia positiva (Jeffery, 2003). La cuestión es cuántas de las personas partidarias de celebrar un referéndum en su región votarían afirmativamente. Una serie de encuestas de la red de consejos de condado (CCN) ofrecía la respuesta, al preguntar por el sentido del voto. En este caso aumentaba en un pequeño porcentaje la intención de voto contrario, pero había un trasvase importante del voto afirmativo hacia los indecisos. En el caso del Noreste, los encuestados que manifestaron su intención de votar afirmativamente suponían un 51 %, un 19 % en contra y un 32 % se mostraba indeciso.

En julio de 2004 se aprobó el Proyecto de Ley de Asambleas Regionales (*Draft Regional Assemblies Bill*),¹² en el que se regulaban diferentes aspectos de las futuras asambleas regionales, entre ellos su organización, financiación y competencias. Las asambleas serían responsables de tres organismos regionales: la agencia de desarrollo regional (RDA), el consorcio regional de cultura y la autoridad de bomberos y protección civil, y dispondrían de una cláusula general de actuación en los ámbitos de promoción económica y social, y protección del medio ambiente. La financiación provendría de transferencias del gobierno central, impuestos locales e impuestos propios.¹³

12. *Draft Regional Assemblies Bill*. Cm 6285. HMSO, 22 de julio de 2004.

13. El proyecto de ley establecía que la mayor parte de los ingresos provendría de una única transferencia anual del gobierno central, más otras adicionales a discreción del mi-

Por lo que se refiere a las competencias, especialmente las referidas al desarrollo económico, éstas suponían un recorte respecto a las contempladas en el libro blanco. En el libro blanco, las asambleas tenían la capacidad de determinar las prioridades de gasto de los fondos de cohesión europeos (gestionados por las delegaciones del gobierno en las regiones), pero esta capacidad desapareció en el proyecto de ley. Diferentes competencias contempladas en el libro blanco se convirtieron en propuestas ambiguas en las que la única capacidad era hacer propuestas (planificación urbanística, vivienda y transportes) o sencillamente desaparecieron (salud pública, política rural o reducción de la criminalidad). Se establecieron en cambio nuevas competencias, como formación, y se mantuvieron otras como medio ambiente, cultura y prevención de incendios y protección civil.

Los cambios competenciales en el proyecto de ley fueron claves a la hora de determinar el impacto real y la capacidad de actuación de las asambleas. Estos cambios, que no hacían más que dar argumentos a los contrarios al establecimiento de las asambleas, recortaron sustancialmente algunas competencias y eliminaron otras. Además, el proyecto de ley concedía poderes al ministro responsable para vetar, modificar o imponer iniciativas públicas en la mayoría de las competencias, limitando así la pretendida autonomía de las nuevas asambleas regionales.¹⁴ La propuesta del gobierno, por tanto, produjo decepción entre los activistas a favor de la descentralización, ya que ofrecía unas instituciones regionales más débiles incluso que la autoridad metro-

nistro responsable. Los gobiernos locales contribuirían a la financiación de las asambleas a través del impuesto local (*council tax*) y el gobierno debería financiar el coste de los organismos bajo responsabilidad de la asamblea. Finalmente, las asambleas podrían proponer impuestos propios, sujetos a la aprobación del ministerio (*Draft Regional Assemblies Bill*. Cm 6285. HMSO).

14. El proyecto de ley contenía una cláusula general de actuación en los ámbitos competenciales de las asambleas, pero la obligatoriedad de contar con la autorización del ministro responsable de la política regional para ejercer sus competencias limitaba enormemente esta pretendida autonomía regional. Una situación similar sucede en el nivel local, donde los municipios disponen de esta misma cláusula de actuación general (art. 2 *Local Government Act 2000*), que a la práctica no pueden ejercer por la presencia asfixiante de regulación estatal sobre competencias locales. El ejemplo más claro de esta política del gobierno central, que refleja su tradicional desconfianza hacia el gobierno local, es la aplicación de los principios del *Best Value*, que obliga a las administraciones locales a ajustarse a estándares definidos por el gobierno central y que pueden suponer el recorte del presupuesto local o el "rescate" de servicios locales a favor de organismos controlados por el gobierno. Según el proyecto de ley, los principios del *Best Value* deberían ser aplicados también a las nuevas asambleas.

politana de Londres, y muy alejadas de las nuevas instituciones de autogobierno instauradas en Escocia y Gales.

La publicación del proyecto de ley en unas condiciones tan precarias no hizo más que generar dudas sobre el éxito de los referéndum. A la oposición frontal del partido conservador y del euroescéptico UKIP se añadía un escepticismo general y la oposición soterrada de buena parte del gabinete de Tony Blair, además de algunas encuestas que ponían en cuestión el teórico apoyo ciudadano a la descentralización en las tres regiones del norte de Inglaterra.¹⁵ La falta de apoyo, incluso en el seno del propio partido laborista, provocó que los responsables de las campañas en el Noroeste y Yorkshire and the Humber manifestaran abiertamente su preocupación por el resultado de los referéndum en sus regiones. Las escasas posibilidades de éxito en estas dos regiones y el desánimo entre los activistas desembocaron en agosto de 2004 en la decisión del gobierno de aplazar de forma indefinida la celebración de los referéndum en estas dos regiones. A pesar de que la razón oficial fue un informe sobre el voto postal, mecanismo de voto designado para los referéndum, nadie puso en duda que el gobierno quería evitar una derrota ya anunciada.¹⁶ La apuesta fue entonces centrarse en la región del Noreste, con más posibilidades de éxito, y celebrar posteriormente los referéndum aplazados (cabe recordar que ésta fue la estrategia adoptada también para los referéndum de 1997, es decir, se celebró primero el escocés y seguidamente el galés, intentando aprovechar un efecto dominó, como así sucedió). De esta forma, las regiones del Noroeste y Yorkshire and the Humber desaparecieron del debate regional, centrándose éste en la

15. En la edición 2004 del *State of the Nation Poll*, sólo un 34 % de los encuestados en la región del Noreste era partidario de la nueva asamblea, mientras que un 30 % prefería diferentes opciones dirigidas por el gobierno central, y un 23 % el reforzamiento de las estructuras regionales existentes. Este apoyo a las asambleas democráticas era incluso inferior en las otras dos regiones del norte de Inglaterra (*Helen Margetts, Nick Sparrow, Stuart Weir, Mark Ross (2004) The state of British democracy*, J. Rowntree Reform Trust).

16. La Comisión Electoral analizó el voto postal en las elecciones europeas y locales de 2004, y planteó sus dudas sobre la adopción de este sistema como único mecanismo de voto, a causa de los problemas detectados en todas las regiones excepto en el Noreste (Electoral Commission (2004) *Delivering Democracy? The future of postal voting*). A las mismas conclusiones llegó un informe de la comisión parlamentaria sobre las regiones (ODMP: Housing, Planning, Local Government and the Regions Committee. *Postal Voting. Seventh Report of Session 2003–04*. HC 400-I. Mayo de 2004). Estos dos informes fueron la base sobre la que el gobierno tomó la decisión de posponer dos de los tres referéndum previstos.

del Noreste. Esta decisión tuvo una segunda consecuencia: el debate sobre los referéndum también desapareció de los medios de comunicación nacionales y se convirtió en un debate regional y local, limitado sólo a la región del Noreste.

Durante los meses previos al referéndum se produjo un cambio en la intención de voto en la región del Noreste, con dos tendencias: por una parte, el aumento progresivo de los ciudadanos que tenían la intención de votar en contra, y por otra el descenso en la intención de voto afirmativo y el trasvase hacia los indecisos. Como podemos ver en la Tabla 2, estos mismos indecisos inclinaron la balanza al pasar masivamente al voto contrario.

Tabla 2. Encuestas sobre intención de voto en la región del Noreste (2004)

Fecha de realización	17-18 de agosto de 2004	23 de setiembre 6 de octubre de 2004	11-12 de octubre de 2004
Encuestador	ICM	Wood Holmes	MORI
SÍ	45 %	28 %	31 %
NO	30 %	36 %	54 %
NS/NC	25 %	37 %	16 %

Fuente: Denver, 2005

La propuesta de descentralización regional, por tanto, llegó a las semanas previas a la celebración del referéndum debilitada. Se trataba de una propuesta débil y objeto de numerosas críticas, y el gobierno parecía no ocultar su poca confianza en el éxito del proceso, al decidir jugar su última carta en el único territorio que le ofrecía unas mínimas garantías, al ser la región donde más demanda había existido y al tratarse de un feudo tradicionalmente laborista. Los activistas de ambos bandos llegaban también a la campaña en diferentes condiciones, como veremos a continuación.

3.2. Un final inesperado

La ley sobre los referéndum regionales determinaba que el referéndum debía celebrarse a través de voto exclusivamente postal,

entre los días 22 de octubre y 4 de noviembre de 2004.¹⁷ Los partidarios de la implantación de una asamblea democrática en la región del Noreste se agruparon alrededor de *Yes4theNorthEast*, organización que concentró el apoyo de los partidos laborista y liberal, sindicatos y otras organizaciones. Recibió la mitad de los fondos públicos destinados por el gobierno a la campaña y fue la responsable de coordinar la campaña, distribuir propaganda y actuar como portavoz de los favorables a la propuesta. Su núcleo provenía de la CNA y de la NECC, y tuvo al economista John Tomaney como presidente y portavoz, además de contar con otras personas de relevancia pública como Sir John Hall (presidente del Newcastle United FC) o Ray Mallon (alcalde de Middlesbrough). Tanto los partidos liberal-demócrata y laborista como los sindicatos dieron apoyo de todo tipo a *Yes4theNorthEast*, al mismo tiempo que promovían sus propias actividades de campaña, como es el caso de los laboristas con las visitas a la región de diferentes ministros. A pesar de contar con una organización profesional, sus activistas se encontraron en la recta final con la necesidad de defender una propuesta que distaba mucho de las expectativas creadas. Se adoptó un enfoque en el que se destacaba la oportunidad de la elección y se puso el énfasis en que sólo se trataba de una solución transitoria. Desde este punto de vista, lo realmente importante era conseguir una asamblea democrática, para profundizar en un futuro en la autonomía y las competencias de la misma.

Las organizaciones contrarias a la aprobación del referéndum, en cambio, aprovecharon todas las debilidades y contradicciones de la propuesta, y adoptaron un mensaje populista. Su visión era que la asamblea no era más que un *talking shop*, es decir, otro organismo inútil que sólo serviría para tener más políticos y pagar más impuestos para financiar la nueva institución, y que no resolvería los problemas de la región. Se agruparon en torno a *North East Says NO* (NESNO) y recibieron la otra mitad de los fondos públicos destinados a la campaña. NESNO, presidida por el conocido empresario John Elliott, se definía como una "coalición de empresarios, emprendedores, académicos, funcionarios, agricultores y ciudadanos del Noreste", y recibieron el apoyo del partido conservador y del UKIP, además de la parti-

17. La *Regional Assemblies (Preparations) Act 2003* fue aprobada por el Parlamento para regular todos los aspectos relacionados con los referéndum regionales, desde la forma de voto a la campaña.

cipación activa de sus militantes. Otra organización, *North East No Campaign* (NENC), realizó su propia campaña en contra de la propuesta. Estaba presidida por Neil Herron, conocido en la región por su oposición a la adopción del sistema métrico en el año 2000, y sus relaciones con NESNO no siempre fueron buenas. En todo caso, las dos organizaciones basaron sus campañas en tres mensajes: no a más políticos, no al aumento de impuestos locales y no a una asamblea "elefante blanco" (un mensaje que, como veremos, fue de una gran efectividad).

El resultado de la votación fue rotundo: un 78 % de los votantes rechazó la propuesta. El mismo John Prescott se refirió al resultado como una "derrota abrumadora de la posibilidad de una asamblea regional".¹⁸ La participación fue superior a lo esperado, con un 47,7 %, e incluso se aproximó al 60 % en algunos municipios, lo que confería una legitimidad superior al resultado si tenemos en cuenta la tradicional baja participación en las elecciones no parlamentarias en el Reino Unido. A pesar de que el mayor rechazo se registró en el sur de la región (en ciudades como Stockton-on-Tees, Darlington, Middlesbrough, Hartlepool o Redcar & Cleveland), hecho que podría reflejar una oposición a la centralidad de la ciudad de Newcastle en la propuesta, el voto negativo fue homogéneo en toda la región, con una variación poco significativa.

Aunque las razones de este fracaso están en la gestión del proceso en su conjunto, como veremos en el siguiente apartado, un conjunto de decisiones poco acertadas durante la campaña inclinaron decisivamente a los votantes a rechazar masivamente la propuesta del gobierno para dotar a la región de una asamblea democrática. En primer lugar, *Yes4TheNorthEast* no sólo no supo capitalizar el apoyo de un gran número de personas de relevancia pública (Tony Blair, los primeros ministros de Escocia y Gales, Gordon Brown y John Prescott, el alcalde de Londres, Sting o Jack Charlton), sino que los opositores a la asamblea utilizaron este despliegue de caras conocidas para denunciar que no entendían los temas de campaña (Denver, 2005 p. 12). En una campaña convertida en un plebiscito contra la clase política, la participación de estas personas se tornó en contra de sus promotores. Tanto NESNO como NENC supieron utilizar de forma hábil el mensaje

18. "North-east assembly 'no' vote 'due to lack of power'" *The Guardian*, 5 de noviembre de 2004.

populista, lo que les hizo ganar el debate simbólico (Rallings y Thrasher, 2005b). Dos ejemplos los encontramos en la utilización de un enorme elefante blanco hinchable, que simbolizaba una asamblea vacía de contenido, y que conectó muy bien con los votantes; y la utilización de simples fotocopias para la difusión de su mensaje para apoyar la idea de que su campaña era más barata y desperdiciaba menos fondos públicos, pese a que ambas campañas realizaron un gasto similar. De esta forma, los opositores a la asamblea consiguieron centrar la campaña en sus puntos fuertes: el voto contra la política y contra el aumento de impuestos.

Otras decisiones desafortunadas deben apuntarse en el debe de *Yes4TheNorthEast* y en general de los promotores de la asamblea. En primer lugar, al tratarse de voto postal durante tres semanas, los responsables de las campañas, y especialmente *Yes4TheNorthEast*, adoptaron una estrategia de *ametralladora*, utilizando todo tipo de vías de comunicación sin tener en cuenta su efectividad (Denver, 2005 p. 11). Por otra parte, *Yes4TheNorthEast* gestionó mal los tiempos de la campaña, y la concentró al principio del periodo de voto, mientras que NESNO y NENC lo hicieron al final, aprovechando los errores de sus rivales y las contradicciones de la propuesta, tal y como demuestra el hecho de que un elevado porcentaje de los votos se depositó durante los últimos días (Tickell, John y Musson, 2005).

3.3. La descentralización es un proceso, no una política: los errores del proceso

Independientemente de los errores cometidos durante la campaña, las razones de un fracaso tan rotundo deben buscarse en la gestión del mismo proceso de descentralización por parte del gobierno central. La descentralización política es un proceso, no una política (Sandford, 2005b), y no puede abordarse de forma unilateral y precipitada. Los factores que contribuyeron al fracaso del proceso son variados, y sólo la confluencia de ellos pudo dar lugar a una derrota tan abultada. Sin ánimo de exhaustividad, los siguientes son los más significativos:

a) Las regiones propuestas no tenían ninguna base histórica ni cultural, y obedecían simplemente a criterios funcionales. El factor de identificación con la región no fue tenido en cuenta y se construye-

ron límites artificiales, basados en criterios de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos. Aun así, en el caso de la región del Noreste, sí existía una identidad regional bastante arraigada, basada en unas características socioeconómicas y culturales diferenciadas, que no se supo aprovechar.¹⁹

b) El proceso estuvo marcado desde sus inicios por el dirigismo desde el gobierno central. De esta forma, la denominada “devolución por demanda” no era real, sino que el gobierno era juez y parte en la supuesta demanda por parte de una región y en la decisión de celebrar un referéndum. La agenda regional laborista consistió en un centralismo regionalizado, surgido de la necesidad de dar satisfacción a un compromiso con la descentralización (Sandford, 2005 pp. 119-120), pero sin contar con los destinatarios de esa misma descentralización. De hecho, como demuestra el resultado del referéndum, hubo un error de cálculo en la apreciación de la demanda, ya que, aunque existía una gran predisposición entre las elites regionales del norte de Inglaterra, la demanda entre la ciudadanía respondía más a un sentimiento difuso de discriminación respecto al sur de Inglaterra y a Escocia, que a una demanda de autogobierno. El gobierno central por tanto no supo aprovechar esa ambigua predisposición y el hecho de tratarse de un bastión electoral laborista para ganar el referéndum.

c) El proceso se llevó a cabo de forma apresurada y descoordinada, con más preocupación por compensar la descentralización de Escocia y Gales, y de conferirle un revestimiento de gestión económica, que en presentar una propuesta sólida y aceptable (Sandford, 2005b). Los desencuentros entre sus ministros fueron evidentes, y fue el ODPM el que llevó el peso del proceso, y quien cedió gran parte de las competencias de la nueva asamblea. La reticencia de algunos de los ministros provocó, en parte, la presentación de una propuesta débil. Una asamblea con garantías exigía contar con competencias efectivas, potestad legislativa y recursos suficientes, responsabilidades habituales en otras regiones europeas, pero más allá de la imaginación de los

19. La centralidad del factor funcional se puede comprobar en el caso del condado de Cornwall, que realizó intensas campañas para ser incluida en la agenda regional. A pesar de compartir con Escocia y Gales un territorio histórico y una cultura diferenciada (y una lengua propia), además de un apoyo ciudadano importante a la autonomía política, fue descartada por su reducida población (para los estándares ingleses), de medio millón de habitantes.

políticos ingleses actualmente (Hazell, 2006 p. 51). La poca adecuada planificación del proceso o quizás la excesiva confianza en un resultado positivo llevaron al gobierno a celebrar un referéndum meses antes de las elecciones generales, con lo que ello conllevaba de introducción de mensajes ajenos a la consulta.²⁰

d) El gobierno no supo comunicar su propuesta a los ciudadanos, que vieron el referéndum como un asunto local. Los ciudadanos no vieron los hipotéticos beneficios que la asamblea iba a reportarles, y los votantes laboristas no vieron ninguna contradicción en votar en contra de la propuesta de su propio partido (Rallings y Thrasher, 2005 p. 4). La rebaja del perfil de la consulta la convirtió en una ocasión para los votantes laboristas para emitir un voto de castigo contra Blair por asuntos ajenos a la agenda regional sin comprometer su voto en las inminentes elecciones de mayo de 2005.

e) Finalmente, y quizás el factor más importante, el gobierno presentó una propuesta totalmente insuficiente. A pesar de que los gobiernos suelen estar bien posicionados para conseguir el apoyo a sus propuestas en la celebración de referéndum, en este caso la campaña a favor de las asambleas se vio dificultada por la debilidad de la propuesta y no fue capaz de conseguir dicho apoyo (Tickell, John y Musson, 2005). El comité parlamentario encargado de analizar el proyecto de ley de las asambleas llegaba a las mismas conclusiones, y destacaba que cualquier futura asamblea debería tener competencias reales, ya que las contenidas en el proyecto de ley eran decepcionantes y podrían limitar su efectividad.²¹

20. El gobierno disponía de la experiencia de los referéndum de Escocia y Gales de 1997, celebrados meses después de la victoria laborista del mismo año, buscando un efecto de arrastre del voto y presentando una propuesta previamente construida en el seno del partido. Además el referéndum galés se celebró una semana después del escocés, buscando un efecto dominó (Wyn Jones y Lewis, 1999 p. 44). El excelente resultado obtenido en este caso no se tuvo en cuenta en el caso de las asambleas regionales.

21. El informe publicado por dicho comité solicitaba más ambición al gobierno en cualquier otra legislación para establecer asambleas regionales, y criticaba otros aspectos, como que una iniciativa de este tipo debía contar con el apoyo de todos los ministerios y no sólo del ODPM, y necesitaba ser mejor argumentada por lo que respecta a su rentabilidad para los ciudadanos. Cuestionaba también la poco definida revisión local y que una asamblea con escasas competencias y con remuneración parcial para sus miembros no podía atraer a políticos de perfil alto, entre otros aspectos. (ODPM: Housing, Planning, Local Government and the Regions Committee. *The Draft Regional Assemblies Bill. First Report.*

4. El futuro de la descentralización de Inglaterra

La regionalización en Inglaterra ha consistido en una serie de consecuencias no intencionadas, producidas por decisiones en el seno de los diferentes ministerios, que han hecho surgir un sistema de gobernanza regional en el que sus dirigentes no son elegidos democráticamente (Sandford, 2005 p. 7). Esta definición nos ofrece una visión, que en el caso de la región del Noreste se traduce en la existencia de casi 20 agencias dependientes de siete ministerios (Tomaney, 2000b p. 384). Los organismos heredados de los diferentes gobiernos, conservadores y laboristas, y la necesidad de trabajar conjuntamente, han creado redes informales de ámbito regional. El argumento que llevó a la propuesta de descentralización democrática, de dotar a la región del Noreste de una asamblea elegida por sus ciudadanos, sigue siendo válido y sigue necesitando de una solución.

La deficiente gestión del proceso de descentralización, precipitada, descoordinada y sin dar la impresión de que realmente se creía en la propuesta, dejan una impresión de oportunidad perdida. No es factible un nuevo intento por parte del gobierno central en el mismo sentido a corto plazo, y para el futuro, el proceso en su conjunto deja valiosas lecciones que cualquier gobierno que decidiera retomar la descentralización democrática debería tener en cuenta. Así, un futuro proceso debería llevarse a cabo en periodos alejados de elecciones, para evitar la interferencia de factores externos. Una propuesta de descentralización no debería partir de un ministerio, sino del gobierno en su conjunto con el apoyo de todos los miembros del gabinete. La institución propuesta debería asimismo disponer de las competencias y recursos necesarios para conseguir el objetivo para el que van a ser creadas. En definitiva, una propuesta debe ser sólida y no dar por supuesto el apoyo de los ciudadanos.

Las expectativas de futuro sobre la agenda regional son una incógnita, y se deberá avanzar en esta tercera legislatura laborista para

HC 62-I i HC 62-II. 5 de enero de 2005. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmodpm/62/62.pdf>). La respuesta del gobierno al informe, con la vista puesta en las inminentes elecciones de mayo de 2005, fue evasiva y reflejó su intención de enfriar la agenda regional (*Government Response to the Committee's First Report of Session 2004-05 on the Draft Regional Assemblies Bill. First Special Report HC 459*. 24 marzo de 2005. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmodpm/459/459.pdf>).

saber si se adopta alguna medida al respecto. El programa electoral del partido laborista para las elecciones de 2005 decía muy poco sobre las regiones, aunque se reconocía el papel de las RDA en el desarrollo económico regional.²² Aunque se proponía la transferencia de competencias en planificación urbanística, vivienda, desarrollo económico y transporte a los organismos regionales existentes, no especificaba a cuáles se refería. Tampoco hacía mención de las cámaras regionales, y por supuesto tampoco a las asambleas. A pesar de esta congelación de la agenda regional, como dice Sandford, el sistema regional está para quedarse (Sandford, 2005b), por lo que se podrían esperar nuevos desarrollos de la agenda regional durante los próximos años.

Una alternativa a medio plazo sería el fortalecimiento de las RDA y las GOR, tal y como contemplaba el programa electoral laborista. Ya en la segunda legislatura se aprobó una mayor financiación para estos organismos regionales, que son los que cuentan con una mayor aceptación por parte de los ciudadanos. Esta opción tiene más sentido si cabe si tenemos en cuenta el caso galés, en el que la satisfacción de los ciudadanos por el trabajo de la delegación del gobierno en Gales (*Welsh Office*) provocó un debate sobre el carácter no democrático del organismo, así como del conjunto de agencias estatales establecidas en la región, e incluso un fortalecimiento de la identidad galesa (Morgan, 1999).²³ Esta parece ser una de las alternativas más factibles para la región del Noreste, ya que sólo dependería de decisiones ministeriales que, sumadas, prepararían a la región para una asamblea democrática a medio o largo plazo.²⁴ Esta opción gana relevancia, una vez que el protagonismo de la agenda regional pasa

22. Labour Party (2005) *The Labour Party Manifesto 2005. Britain forward not back.*

23. Los resultados de los referéndum del Noreste en 2004 y de Gales en 1979 fueron casi idénticos. La creación en 1980 y el posterior fortalecimiento de la *Welsh Office* resultaron determinantes para el cambio en la opinión pública. La Richard Commission abunda en este argumento, al concluir que uno de los argumentos principales para el voto afirmativo en el referéndum de 1997 fue la promesa de que las agencias galesas dependientes del gobierno central pasarían a serlo de la nueva asamblea (*Report of the Richard Commission. Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales.* Primavera 2004).

24. Otras de las alternativas, en la misma línea, podrían consistir en la creación de un ministerio para el Noreste, del mismo tipo que los existentes para Escocia y Gales o un comité parlamentario (Sandford y Hetherington, 2005 pp. 103-105).

del ODPM al ministro Gordon Brown, aunque esta descentralización se convierte en una cuestión de eficiencia más que un fin en sí mismo (Sandford, 2006 pp. 10-11).

Otra de las opciones es el restablecimiento de las autoridades metropolitanas, bajo el nombre de ciudades-región (*City-regions*).²⁵ Esta solución contaría con mayor apoyo popular, ya que la ciudad sí es un territorio de fuerte identificación y existe un precedente metropolitano de buen recuerdo para la mayor parte de los ciudadanos. Se seguiría el ejemplo de Londres, que recuperó su ente metropolitano en el año 2000 y tiene en su haber la designación para la organización de los Juegos Olímpicos de 2012. No es por tanto casual la publicación por el ODPM, en febrero de este año, del informe *A Framework for City-Regions*, en el que se propone el fortalecimiento de las ciudades-región como una condición necesaria para el desarrollo económico.²⁶ El documento señala los tres principios que deberían guiar un proceso de descentralización hacia las ciudades-región: la descentralización de la toma de decisiones de forma democrática a un nivel más local, la mejora de los servicios públicos y la mejora de la gestión de la economía. Se identifican posibles "casos piloto", curiosamente casi todos en el norte de Inglaterra, como Manchester, Liverpool, Sheffield o Leeds, y por supuesto Newcastle. Estas ciudades serían "invitadas" a proponer, conjuntamente con sus RDA y GOR respectivas, las funciones de las que estas nuevas instituciones deberían disponer, y es previsible la publicación de un libro verde o blanco durante 2006 (Sandford, 2006 p. 38).

Aunque el ODPM deja claro que las conclusiones del informe no reflejan la política del departamento sino la opinión de sus autores, es sintomático que se publique ahora, en un momento en que se especula con posibles nuevas políticas sobre las agencias regionales o sobre la posibilidad de eliminar definitivamente el sistema de gobierno local de dos niveles que aún pervive en las áreas rurales de Inglaterra

25. En 1986, el gobierno conservador de Margaret Thatcher abolió las autoridades metropolitanas de Tyne and Wear, Merseyside, Greater Manchester, West Yorkshire, South Yorkshire y West Midlands. Todas, excepto esta última situadas en áreas metropolitanas del norte de Inglaterra, de tradición industrial y de fuerte implantación laborista.

26. Marvin, S.; Harding, A; Robson, B. (2006) *A Framework for City-Regions*, ODPM. <http://www.obpm.gov.uk>

(Sandford, 2006 pp. 28-30). Un cuarto mandato laborista, con el escocés Gordon Brown como primer ministro, probablemente daría un nuevo impulso a la descentralización democrática, que debería ser precedida por transferencias a las instituciones regionales existentes, la introducción de un sistema de gobierno local de un solo nivel y la reactivación de las *constitutional conventions*, que deberían proponer asambleas con más competencias (Hazell, 2006 p. 52). Sólo el transcurso de la tercera legislatura laborista confirmará esta hipótesis o la contraria, que el partido conservador acceda al gobierno o no se consiga superar la oposición de algunos de los ministros laboristas, es decir, la tradicional desconfianza de la Administración central hacia los diferentes niveles de gobierno subnacional.

Bibliografía citada

BOGDANOR, Vernon (2001). *Devolution in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press.

CRICK, Bernard (1991). «The English and the British». En B. Crick. *National Identities*. Oxford: Blackwell.

DENVER, David (2005). *North East Referendum 2004: Campaign Report for the Electoral Commission*. Informe para la Comisión Electoral.

HAZELL, Robert (2006). «The English Question». *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 36 n° 1.

— (2000). «Regional government in England: Three policies in search of a strategy». En Selina Chen; Tony Wright (eds.) *The English Question*. Londres: Fabian Society.

HOGWOOD, Brian W. (1996). *Mapping the Regions. Boundaries, coordination and government*. Bristol: The Policy Press.

JEFFERY, Charlie (2005). «Before the Referendum: Public Views on Elected Regional Assemblies in the North of England». *Devolution Briefings*, n° 17. ERSC, *Research Programme on Devolution and Constitutional Change*.

— (2003). «The English Regions Debate: What do the English Want?». *Devolution Briefings*, n° 3. ERSC, *Research Programme on Devolution and Constitutional Change*.

—; John Mawson (2002). «Introduction: Beyond the White Paper on the English Regions». *Regional Studies*, vol. 36.7.

MARSDEN, Gordon (2000). «When was England England?». En Selina Chen; Tony Wright (eds.) *The English Question*. London: Fabian Society.

MORGAN, Kenneth (1999). «Welsh devolution: the past and the future». En Bridget Taylor; Katarina Thomson (eds.) *Scotland and Wales: Nations Again*. Cardiff: University of Wales Press.

PIKE, Andy (2002). «Post-devolution Blues? Economic Development in the Anglo-Scottish Borders». *Regional Studies*, vol. 36.9.

RALLINGS, Colin; Michael Thrasher (2005). *The North East Regional Assembly Referendum November 2004. The public's perspective*. The Electoral Commission.

— (2005b). «Why the North East said 'No': the 2004 referendum on an

elected Regional Assembly». *Devolution Briefings*, n° 19. ERSC, Research Programme on *Devolution and Constitutional Change*.

SANDFORD, Mark (2006). «From Prescott to Brown: the Gershonisation of regionalism». *English Regions Devolution Monitoring Report. January 2006*. Report 1, Constitution Unit.

—— (2005). *New Governance of the English Regions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

—— (2005b). «Devolution is a process not a policy: the new governance of the English regions». *Devolution Briefings*, n° 18. ERSC, Research Programme on *Devolution and Constitutional Change*.

—— (2002). «Achieving Elected Regional Assemblies in England». *The Political Quarterly*, 73:3, julio-septiembre.

——; Peter Hetherington (2005). «The Regions at the Crossroads: The Future for Sub-National Government in England». En Alan Trench (ed.) *The Dynamics of Devolution. The State of the Nations 2005*. Exeter: Imprint Academic.

TICKELL, Adam; Peter John; Steven Musson (2005). «The referendum campaign: issues and turning points in the North East». *Devolution Briefings*, n° 20. ERSC, Research Programme on *Devolution and Constitutional Change*.

TOMANEY, John (2001). «Reshaping the English Regions». En Alan Trench (ed.) *The State of the Nations 2001: The Second Year of Devolution in the United Kingdom*. Exeter: Imprint Academic.

—— (2000b). «Democratically Elected Regional Government in England: the work of the North East Constitutional Convention». *Regional Studies*, vol. 34.4.

—— (1999). «In search of English Regionalism: The Case of the North East». *Scottish Affairs*, n° 28.

——; Michelle Mitchell (2000). «Empowering the English Regions». *Reinventing Democracy*, paper n° 6, charter 88.

WRIGHT, Tony (2000). «England, whose England?». En Selina Chen; Tony Wright (eds.) *The English Question*. London: Fabian Society.

WYN JONES, Richard; Bethan Lewis (1999). «The Welsh Devolution Referendum». *Politics* 19 (1) .

Cronología de la regionalización de Inglaterra

1997	Mayo Setiembre	El partido laborista gana las elecciones generales. Referendum en Escocia y Gales.
1998	Julio Noviembre	Government of Wales Act 1998 (c. 38). Regional Development Agencies Act 1998 (c.45). Scotland Act 1998 (c.46).
1999	Abril	Establecimiento de las agencias de desarrollo regional (RDA)
2001	Junio	El partido laborista revalida la mayoría absoluta. Reorganización del gobierno y división de las competencias sobre regiones entre tres ministerios.
2002	Mayo	Publicación del libro blanco <i>Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions</i> . Creación del departamento del viceprimer ministro (Office of the Deputy Prime Minister, ODPM).
2003	Mayo	Designación de las tres regiones del norte de Inglaterra para celebrar un referéndum. Regional Assemblies (Preparations) Act 2003 (c.10).
2004	Julio Octubre-Noviembre	Proyecto de Ley de las regiones inglesas (Draft Regional Assemblies Bill). Aplazamiento de los referendums en las regiones del Noroeste y Yorkshire and the Humber. Referéndum en la región del Noreste.
2005	Mayo	El partido laborista revalida por tercera vez su mayoría parlamentaria.

Siglas de organizaciones e instituciones

BCE – Boundary Committee for England	NECC – North East Constitutional Convention
CFER – Campaign for the English Regions	NENC – North East No Campaign
CNA – Campaign for a Northern Assembly	NESNO – North East Says NO
DETR – Department of Environment, Transport and Regions	ODPM – Office of the Deputy Premier Minister
GLA – Greater London Authority	ONE – One North East
GOR – Government Offices for the Regions	RDA – Regional Development Agencies
NEA – North East Assembly	SCC – Scottish Constitutional Convention
	UKIP – UK Independence Party

RESUM

Aquest treball tracta la principal política de descentralització durant la segona legislatura laborista a la Gran Bretanya (2001-2005): la proposta d'una assemblea democràtica per a la regió del Nord-est d'Anglaterra. La primera legislatura laborista va tenir com a política principal la *devolution* a Escòcia, i a Gal·les, ratificada a través dels referèndums respectius, i l'àrea metropolitana de Londres. Aquest primer pas en el procés de descentralització política a la Gran Bretanya va esbossar una configuració territorial del poder totalment asimètrica, tant pel que fa a diferències existents entre el marge polític i institucional de les institucions d'autogovern d'Escòcia i de Gal·les, com pel fet que Anglaterra, territori on resideix el 85 % de la població de l'illa, quedava fora del procés. Era evident que l'articulació d'Anglaterra dins del projecte de *devolution* quedava per definir; s'obria, doncs, el debat cap a l'anomenada "qüestió anglesa". L'article tracta, per tant, d'oferir una perspectiva sobre els debats polítics i sobre les propostes i iniciatives governamentals adreçades a dur la *devolution* al territori anglès. Les iniciatives governamentals van concloure amb el rotund fracàs del referèndum de la regió del Nord-est; el rebuig a la proposta va evidenciar les carències d'un projecte en què el Govern no va saber aprofitar una demanda difusa d'autogovern d'aquesta regió tradicionalment laborista.

ABSTRACT

This article considers the principal decentralisation policy undertaken during the second labour legislature in Great Britain (2001-2005), namely, the proposal that the region of North East England be given a democratic assembly. The principal policy in Labour's first legislature was devolution for Scotland and Wales—ratified through their respective referendums—and for the London metropolitan area. This initial phase in the process of political decentralisation in Great Britain established a totally asymmetric territorial configuration of power, both with respect to the differences existing between the political and institutional margin in the Scottish and Welsh institutions of self-government, as well as for the fact that England, the territory in which 85 % of the island's population resides, remained outside this process. It was therefore evident that the articulation of England within the project of devolution remained to be defined. Thus, the so-called "English question" was set to for debate. The article aims at providing a perspective on the political debates and governmental proposals and initiatives that address the devolution of English territory. These initiatives were to conclude with the complete failure of the referendum for the North East, the rejection of the proposals highlighting the shortcomings of a project in which the Government did not know how to take advantage of the diffuse demand for self-government in this traditionally labour region.