

El Informe Crowther-Kilbrandon y su influencia en España. Un “referente” de regionalización ante la Transición

Magaldi Fernández, Adrián

Universidad de Cantabria

El problema territorial fue una de las grandes cuestiones planteadas en España durante los años de la Transición. Se trató este de un debate en el que confluyeron las posibilidades de cambio iniciadas tras la muerte del dictador, con una generalización del problema regional en la mayoría de países occidentales. La deslegitimación del nacionalismo estatal tras su fascistización previa conllevó, a partir de 1945, el fortalecimiento de los proyectos de integración supranacional, algo que, a la larga, creó un escenario perfecto para el desarrollo de unas identidades subestatales cuyo máximo auge se alcanzó en la década de los sesenta. Probablemente fuera Gran Bretaña donde ese problema se planteó de una forma más nítida, ante el estallido de violencia surgido en Irlanda del Norte y el creciente respaldo a formaciones nacionalistas en Gales y Escocia, críticas con un poder estatal que parecía monopolizado por Inglaterra. La necesidad de abordar la cuestión llevó a crear en 1969 una Comisión Real encargada de estudiar una posible descentralización –o devolución, como prefirió decirse en Gran Bretaña–, cuyo culmen sería la redacción del Informe Crowther-Kilbrandon. Sus conclusiones muy pronto recibieron atención desde España, al ver en aquel dictamen un posible referente para afrontar la situación en nuestro país. El estudio británico, una extraña mezcla de rigor analítico y confuso eclecticismo, permitió que se lo tuviera en cuenta desde planteamientos completamente diferentes pues, si unos incidieron en sus aspectos historicistas, otros apelaron a su carácter funcionalista. El propósito de este estudio es realizar una aproximación teórica al Informe Crowther-Kilbrandon para, posteriormente, comprender su recepción e influencia en el debate territorial español y las ideas que de él trataron de extraerse, incidiendo en aquellos políticos o teóricos que más insistieron en su valor.

El nacionalismo subestatal en los años 60 y 70: una visión general

El nacionalismo estatal vivió un claro retroceso en las democracias occidentales después de la Segunda Guerra Mundial. Su debilitamiento, y la búsqueda de integraciones supranacionales, permitió el progresivo renacimiento de los nacionalismos subestatales o del también conocido como etnonacionalismo, tal y como lo bautizó el politólogo norteamericano Walker Connor. Se trataba, por tanto, del resurgir del nacionalismo subestatal como una forma de identidad alternativa de base étnica, cultural o lingüística, que encontraba su formulación en oposición al Estado del que formaba parte. Tales reivindicaciones llegaron a sus máximos niveles entre mediados de la década de los sesenta y finales de los años setenta, a la sombra de una descolonización asumida como referente y un proceso de rebelión de las nuevas generaciones contra el *statu quo*, pues no debe despreciarse el hecho de que muchos de estos movimientos coincidieran cronológicamente con las protestas sesentayochescas. A todo ello se sumaba el manto económico en el que se envolvían estas reivindicaciones, bien ante una crisis donde la autonomía o independencia adquiriría un poder taumatúrgico, bien por una soberanía propia que permitiría disponer libremente de las riquezas de sus territorios. En este contexto, y como si hubiera existido una especie de efecto dominó, las reivindicaciones etnonacionalistas se expandieron por diferentes países¹.

Canadá vio surgir en Quebec un creciente movimiento separatista. Lo que hasta entonces se limitaba a una cierta identidad franco-canadiense, comenzó a tornarse en un sentimiento nacionalista a la sombra del desarrollo vivido durante los años de la Revolución Tranquila. La secesión de Quebec fue comprendida por determinados sectores como la vía con la que enfrentarse a la centralización nacional y la asimilación anglosajona. Este sentimiento se reflejó en la creación de una nueva formación política, el Partido Quebequés, que en 1967 unificó a diferentes grupúsculos nacionalistas y se marcó como objetivo la celebración de un referéndum para la separación con Canadá. Simultáneamente, surgieron grupos independentistas de carácter violento a la sombra de la lucha argelina y la revolución cubana, siendo el grupo armado más relevante el Frente de Liberación de Quebec, que durante su actuación entre 1963 y 1972 dejó más de 200 atentados, siendo su punto culminante el asesinato del ministro de Trabajo de Quebec, Pierre Laporte, durante la crisis de octubre de 1970².

En la Europa continental la cuestión nacionalista también se reveló como un problema. En Italia, la población germana de Tirol del Sur reivindicó el reconocimiento del bilingüismo y una transferencia de poderes que les permitiera gozar de mayor autonomía, algo que tuvo su manifestación po-

1 Juan Pablo FUSI: *La patria lejana. El nacionalismo en el siglo XX*, Madrid, Taurus, 2003, pp. 275-276.

2 Juan MALDONADO: *Historia contemporánea de Canadá*, Madrid, Síntesis, 2018.

lítica con el Partido del Pueblo Tirolés, pero también su reflejo terrorista con el Comité para la Liberación del Sur del Tirol³. Más laberíntico fue el caso de Córcega, donde la colaboración del nacionalismo corso con el fascismo italiano deslegitimó en cierto modo sus reivindicaciones e, inicialmente, dividió al movimiento en pequeños partidos de escaso impacto. Fue realmente a comienzos de los setenta cuando el problema corso cobró auténtica importancia ante la creación del Frente de Liberación Nacional de Córcega, grupo terrorista de carácter marxista-leninista que reivindicó el derecho de autodeterminación. El problema del nacionalismo subestatal llegaría incluso a reflejarse en Suiza, con protestas políticas y brotes terroristas en la región de Jura, lo que se materializaría en la creación de un cantón propio⁴. También conflictivo fue el caso de Bélgica, dividida en tres comunidades (valones, flamencos y germanos) y con una creciente tensión entre las diferentes identidades, algo que llegó a su punto culminante con la división etnonacional de los partidos estatales y la crisis lingüística de la Universidad de Lovaina en 1968. Pero si realmente hubo un país que sufrió dicho problema fue Reino Unido, siempre sumido en un conflicto con su propia identidad dado el peso de Inglaterra sobre el resto de territorios⁵. Durante estos años, el conflicto cobraría especial importancia en Irlanda del Norte, Gales y Escocia.

Irlanda se había independizado del Reino Unido en 1922, aunque un pequeño territorio en el norte de la isla siguió vinculado a Gran Bretaña con una cierta autonomía, reflejada en la Ley de Gobierno de Irlanda aprobada en 1920. El punto más significativo de aquella ley fue el que regulaba la creación de un parlamento propio, aunque desde el poder central se vertebró de tal modo que sobrerrepresentara a los sectores unionistas protestantes en detrimento del nacionalismo irlandés católico. Esto se consiguió tanto con la manipulación de los distritos electorales mediante el *gerrymandering*, como a través de un sufragio vinculado a la propiedad, lo que perjudicaba a los sectores nacionalistas, con familias numerosas y unas rentas más bajas que obligaban a convivir bajo un mismo techo a numerosas personas que, de este modo, se veían privadas del derecho al voto⁶. Todo ello permitía un fácil control de la legislación por los sectores unionistas, lo que provocó la creación en 1967 de la Asociación por los Derechos Civiles de Irlanda del Norte por parte de nacionalistas católicos. Cuando sus protestas evolucionaron hacia los disturbios de 1969, el antiguo Ejército Republicano Irlandés (IRA) vio la ocasión perfecta para retomar la lucha armada en favor de la independencia, actuando especialmente contra las tropas británicas desplegadas en el territorio. Comenzaban los años de “los disturbios”, una situación de inestabilidad que, en 1972, obligó al gobierno central a tomar el control político de la región.

También conflictivo, aunque alejado del tono violento norirlandés, fue el caso de Gales. Aunque desde finales del siglo XIX habían surgido agrupaciones culturales defendiendo sus peculiaridades, esto no derivó en un auténtico sentimiento nacionalista hasta la creación, en 1925, del *Plaid Cymru* (Partido de Gales), que en sus orígenes se movió en un difuso discurso que pendulaba entre el sentimiento autonomista y la reivindicación cultural, pues la cuestión lingüística supuso el eje central del nacionalismo galés. Realmente no fue hasta los años sesenta cuando pareció extenderse la idea, según la cual, la protección de una lengua llamada a extinguirse requería de una autonomía política. Sus crecientes demandas llevaron a la creación en 1964 de la Secretaría de Estado de Gales, departamento con rango ministerial encargado de gestionar ciertas competencias de dicho territorio. Sin embargo, tal medida pareció no ser suficiente y, en 1966, el *Plaid Cymru* consiguió su primer diputado, que perdería en las

3 Juan Pablo FUSI: *La patria lejana...* p. 279.

4 Juan María BILBAO: “El proceso de gestación de un nuevo cantón de la confederación Helvética: La secesión del Jura”, *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 7 (2006).

5 Cesareo AGUILERA: “Nacionalismos, partidos y “devolution” en el Reino Unido”, *Revista de Estudios Políticos*, 71 (1991), pp. 111-170.

6 Peter ROSE: *How the Troubles Came to Northern Ireland*, Springer, New York, 1999.

siguientes elecciones, aunque para 1974 su presencia en el parlamento de Westminster pasó a 3 diputados con un 10% del apoyo electoral⁷.

Mayor trascendencia tuvo el nacionalismo escocés. El sentimiento nacional había provocado que ya existiera una oficina encargada de los asuntos escoceses desde 1885, transformada en Secretaría de Estado para Escocia en 1926, con un amplio número de competencias sobre la administración del territorio. Sin embargo, este organismo muy pronto fue considerada insuficiente por el nacionalismo escocés, que había visto en las instituciones otorgadas a Irlanda del Norte un referente a imitar. Así nació, en 1934, el Partido Nacionalista Escocés, surgido como confluencia de diferentes grupos, lo que inicialmente lo dotó de una heterogeneidad ideológica que impidió que asumiera una definición clara en su programa político al bascular entre demandas federalistas e independentistas. Aunque en 1945 consiguieron un diputado en unas elecciones parciales, este apenas duró unos meses en el cargo. Su crecimiento electoral no llegaría hasta los años sesenta, iniciado en unas elecciones parciales de 1967 donde lograron un diputado. Mientras en las elecciones de 1970 volvieron a conseguir un escaño, ya en las elecciones de febrero de 1974 ascendieron hasta 7, y en las de octubre de ese mismo año alcanzaron los 11. De esta forma, el nacionalismo escocés se situó, a mediados de la década de los setenta, en torno a un 30% de apoyo electoral en Escocia⁸.

El Reino Unido evidenciaba así un problema de vertebración nacional que se manifestaba en cada uno de sus territorios. Fue en ese momento cuando el Informe Crowther-Kilbrandon surgió como propuesta para abordar la cuestión.

El Informe Crother-Kilbrandon: ideas y propuestas para una *devolution*

En 1969 el gobierno laborista de Harold Wilson decidió crear una “Comisión Real sobre la Constitución” para abordar el problema territorial. Esta fue presidida por el periodista y economista Geoffrey Crowther (Lord Crowther) hasta 1972, cuando debido a su fallecimiento fue reemplazado por el jurista escocés James Shaw (Lord Kilbrandon). Las labores de esta comisión quedaron reflejadas en 1973, tras más de cuatro años de trabajos, en el Informe Crowther-Kilbrandon, denominado a partir de los dos hombres que habían presidido el organismo encargado de su redacción. En dicho cometido llegaron a participar un total de 16 personas –tanto especialistas como políticos–, aunque dos de sus integrantes decidieron

7 Claire CHARLOT: “Plaid Cymru (1925-1979): nationalisme gallois et devolution”, *Revue Française de Civilisation Britannique*, XIV-1 (2006), pp. 85-105. Alan BUTT: *The Welsh question: nationalism in Welsh politics, 1945-1970*, Wales, University of Wales Press, 1975.

8 Neil MACCORMICK: “The rise of Scottish nationalism”, *The Commonwealth Journal of International Affairs*, 64 (1974), pp. 425-438.

no rubricar el dictamen debido a ciertas discrepancias, por lo que elaboraron un segundo informe recogiendo sus propios puntos de vista.

El texto principal consta de más de 600 páginas divididas en 34 capítulos que, a su vez, se agrupan en 12 grandes bloques temáticos⁹. El primero aborda la creación de la propia comisión, mientras el segundo hace un recorrido por la historia británica para, en el tercero, analizar el sentimiento de descontento existente en Escocia y Gales respecto a la vertebración nacional. En el bloque cuarto se plantean las posibilidades de un cambio constitucional y, tras realizar un análisis de las opciones federalista y separatista en el quinto bloque, desde el sexto al octavo se analizan las posibilidades de una descentralización para Gales y Escocia que, según se apunta en el noveno bloque, serviría para mejorar las relaciones entre el Gobierno y el pueblo. Más brevemente, el décimo bloque analiza las peculiaridades del caso norirlandés, mientras el undécimo plantea la situación de las islas del Canal y la Isla de Man. Todo ese recorrido se cierra con un duodécimo bloque a modo de conclusión.

El principal interés del informe reside en el análisis que se plantea respecto a las posibles alternativas a tomar para solventar el problema territorial. Son tres los caminos divisados: transferir soberanía, lo que representaría el separatismo; transferir ciertas competencias, que sería federalismo; y retener la soberanía pero delegar el ejercicio de determinados poderes, lo que representaría un modelo regional por el cual se inclinan¹⁰. Muestran así su rechazo tanto a las tesis separatistas, pues supondría la ruptura de la unidad y un deterioro económico para las diferentes partes integrantes del Reino Unido; como a los planteamientos federales, que conciben como un mecanismo artificial y difícil de vertebrar en el caso británico¹¹. Además, el modelo federal se apunta que no solventaría el principal conflicto, pues continuaría existiendo un “estado dominante” como sería Inglaterra¹². El informe se inclina por un Estado regional, procediendo a una descentralización diferente para cada uno de los territorios según sus particularidades, aunque por el momento parecen excluir a Irlanda del Norte, tanto por las competencias ya delegadas, como por “los disturbios” surgidos en esos momentos.

Asumida la defensa de una alternativa regional, el informe pasa a teorizar la denominada *devolution*, concebida como una transferencia a las regiones desde el gobierno central en materias administrativas, legislativas y ejecutivas. Dicha devolución debería llevarse a cabo de manera gradual para evitar posibles errores, recomendándose la creación de un ministerio que gestione dicho proceso¹³. La descentralización administrativa era contemplada como el proceso más sencillo, delegándose ciertas materias burocráticas a través de un funcionario propio, pues se aconseja que la delegación de competencias fuera aparejada a la reducción del aparato central¹⁴. Más problemática conciben la cuestión legislativa y ejecutiva, especialmente por la forma de actuar respecto a Inglaterra. En Gales y Escocia se propone crear un cuerpo unicameral elegido por sufragio universal que se encargaría de legislar en materia de políticas sociales, educativas, sanitarias o medioambientales, principalmente¹⁵. A su vez, dicha asamblea sería la encargada de elegir un gabinete con los mismos poderes ejecutivos delegados, por lo que se recomienda hacer desaparecer las Secretarías de Estado de Gales y Escocia. El auténtico problema para los ponentes residía en la forma de actuar respecto a Inglaterra y la pregunta de si es necesario imponer una descentralización

9 El Informe Crowther-Kilbrandon en: Royal Commission on the Constitution, UK Parliament, 1974, Vol. I y Vol. II. Disponible en: <https://parlipapers.proquest.com/parlipapers>

10 Informe Crowther-Kilbrandon, Vol. I: p. 133.

11 *Ibid*, pp.143-144.

12 *Ibid*, pp. 157-160.

13 *Ibid*, pp. 276-277.

14 *Ibid*.

15 *Ibid*, p. 346.

regional homogénea solo porque en Escocia y Gales existan esas reivindicaciones. El informe mayoritario se inclina por una devolución menor para Inglaterra, que sugieren dividir en ocho regiones en base a criterios de índole socioeconómico más que identitarios¹⁶. Estas regiones inglesas tendrías competencias limitadas al terreno administrativo, rechazando una auténtica devolución legislativa y ejecutiva, pues lo que realmente concebían para estos territorios no era un parlamento sino unos “consejos regionales de coordinación y asesoramiento” elegidos por las autoridades locales y por los ministros del gobierno¹⁷. Este fue el punto donde surgieron las discrepancias con dos miembros de la comisión, que realizaron un informe propio con su propuesta, según la cual, Inglaterra quedaría dividida en cinco regiones –en base a criterios identitarios– que accederían al mismo grado de competencias que Escocia y Gales¹⁸.

Estas eran las principales materias en que se reflejaría la delegación de competencias, aunque el informe hace una mención muy detallada a una posible devolución fiscal. En el que sin ninguna duda se trata del capítulo más extenso del informe, la comisión se opone frontalmente a cualquier tipo de descentralización de la política fiscal pues, solo manteniendo el control central en dicha competencia, veían posible asegurar la igualdad entre los diferentes territorios¹⁹. No obstante, sí concebían una mínima descentralización económica para gestionar las competencias transferidas, planteándose dos opciones: en base a los ingresos (con capacidad para recaudar y financiar los servicios transferidos) o en base al gasto (calculándose sus necesidades y proporcionándoseles dicha dotación), alternativa esta segunda por la cual se inclinaron²⁰.

Finalizado en 1973, para entonces se encontraba en el poder un nuevo gobierno encabezado por el conservador Edward Heath, que pareció relegar el dictamen. No sería hasta la vuelta al poder de los laboristas cuando se redactaran dos Libros Blancos sobre la devolución, aunque el tema quedó centrado en Gales y Escocia, surgiendo dos leyes de descentralización sometidas a referéndum en marzo de 1979. Mientras en el caso galés el proyecto fue rechazado, en Escocia recibió el apoyo de las urnas, aunque los resultados no fueron aceptados al no haber acudido a votar al menos un 40% de la población. Tras largos años de trabajo, la *devolution* debería esperar²¹. Sin embargo, sus trabajos muy pronto se convirtieron en referente para otros países interesados en solventar sus propios problemas territoriales. En 1976, Francia creó la Comisión Guichard, y ese mismo año Italia puso en marcha la Comisión Giannini. El Informe Crowther-Kilbrandon parecía haberse convertido en un auténtico referente, y no pasaría

16 *Ibid*, pp. 141-150.

17 *Ibid*, pp. 350-351.

18 Informe Crowther-Kilbrandon, Vol. II: pp. 124-126.

19 Informe Crowther-Kilbrandon, Vol. I: pp. 174-175.

20 *Ibid*, pp. 197-198.

21 *Ibid*, p. 348.

mucho tiempo para que sus planteamientos fueran atendidos desde una España que, en esos años, comenzaba a plantearse la forma de abordar su propia vertebración territorial.

El problema territorial en la España en transición

Cuando en 1975 se produjo la muerte del dictador Francisco Franco tras cerca de 40 años de dictadura, España inició un período de transición hacia la democracia encargada de adaptar el país a los modelos políticos existentes en el resto del mundo occidental. Entre las diferentes transformaciones que deberían llevarse a cabo, la vertebración nacional ocupó un lugar destacado, dadas la histórica reivindicación de autonomía en territorios como País Vasco, Cataluña o Galicia. A ello se sumaba un creciente movimiento neorregionalista en territorios que, hasta entonces, carecían de auténticas reivindicaciones, lo que vino a complejizar la forma de gestionar el proceso, debatiéndose entre una homogeneización entre todas las regiones o un reconocimiento singular hacia aquellos territorios de mayor tradición autonomista. Principalmente, fueron dos las propuestas planteadas: el modelo federal y el modelo regional. A ello cabría sumar otras dos visiones que, sin embargo, fueron minoritarias: el mantenimiento de “la indisoluble unidad de la patria” que, concebida como uniformidad, reivindicaban los sectores continuistas del “búnker”; y, por otro, el separatismo apoyado por los grupos más radicales del nacionalismo subestatal y ciertos grupúsculos revolucionarios partidarios del derecho de autodeterminación. Sin embargo, ambas posiciones tuvieron escaso eco.

Desde la oposición antifranquista inicialmente se abogó por un modelo federal, pues “el riguroso centralismo del franquismo sentenció la entusiasta vocación anticentralista de la oposición, [y] el enfrentamiento del franquismo con los nacionalismos españoles de signo desintegrador, supuso el descubrimiento [...] de una íntima solidaridad de la izquierda española con cualquier reivindicación nacionalista siempre que no tuviese el carácter de nacionalismo de base en la nación española”²². De este modo, la oposición de izquierdas –e incluso la democristiana– había ido integrando en sus programas reivindicaciones de los nacionalismos periféricos, mostrándose favorable a un modelo federal desde una idea de España que combinaba el autogobierno regional con la solidaridad nacional española, tomándose como referencia los textos estatutarios de la Segunda República²³. Por su parte, la oposición vinculada a los nacionalismos vascos y catalanes incidía en un reconocimiento singular a sus particularidades históricas.

La otra gran propuesta fue la representada por los partidarios de un modelo regional. Más allá de aquellos sectores defensores de un nacionalismo español regionalizado, carente de un modelo definido sobre la forma de gestionar el problema, hubo dos grandes planteamientos: el regionalismo funcionalista y el regionalismo político-historicista. El modelo funcionalista era principalmente reivindicado desde el mundo académico y, partiendo de criterios técnicos, pretendía poner fin a los desequilibrios territoriales. Esta visión bebía de las aportaciones teóricas de Gunnar Myrdal, la geografía del desarrollo territorial y el análisis económico regional²⁴. Por su parte, el regionalismo político-historicista pretendía alcanzar una notable descentralización político-administrativa a través de unas regiones configuradas a partir de vínculos históricos y la existencia de una conciencia diferenciadora. Aunque ambos abogaran por un Estado regional, existían claras diferencias en sus planteamientos. Mientras los funcionalistas criticaban el romanti-

22 Andrés DE BLAS: “El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE”, *Revista de estudios políticos*, 4 (1978), pp. 155-170, esp. p. 155.

23 Alejandro QUIROGA, “Coyunturas críticas. La izquierda y la idea de España durante la Transición”, *Historia del presente*, 13 (2009), pp. 21-40, esp. p. 25.

24 Xosé Manoel NÚÑEZ: “El nacionalismo español regionalizado y la reinención de identidades territoriales, 1960-1977”, *Historia del presente*, 13 (2009), pp. 55-70, esp. p. 60.

cismo o tradicionalismo que, consideraban, subyacía en el planteamiento político-historicista, estos otros rechazaban la artificialidad que representaría el modelo funcionalista. A pesar de estas discrepancias, llamativamente ambas tesis encontraron en el Informe Crowther-Kilbrandon referencias o propuestas a tener en cuenta. Por lo tanto, resulta de interés trazar un recorrido por los análisis y proyectos que apelaron a este referente constante, así como los diferentes elementos que pretendían rescatar del mismo.

Eduardo García de Enterría y las lecciones británicas

La primera referencia que encontramos al Informe Crowther-Kilbrandon es a través del especialista en derecho administrativo Eduardo García de Enterría. Mediante una serie de artículos publicados en el diario *El País* en septiembre de 1976, analizó la forma de abordar una cuestión regional para la que el dictamen británico no tardó en suponer un referente, al tratarse de “una fuente neutral y objetiva” que sería necesario tener en cuenta²⁵. Llegó a definirlo como “un monumento del tradicional saber político de los ingleses, en el que harían bien nuestros gobernantes y nuestros regionalistas en inspirarse, en lugar de en romanticismos y en simplificaciones tantas veces presentes en este grave tema”, por lo que ya hacía tiempo que había recomendado su traducción al castellano²⁶. Como ya se deduce de sus palabras, García de Enterría parecía inclinarse por un regionalismo más apuntalado sobre criterios técnicos que historicistas, concibiendo el regionalismo como una herramienta de reforma del Estado para “potenciar su eficacia y sus posibilidades de servicio efectivo a los hombres”²⁷. Acorde con dichos postulados, el regionalismo serviría para promover un desarrollo regional que rebajaría los desequilibrios territoriales existentes, por lo que consideraba poco productivo limitar la actuación a Cataluña y País Vasco pues, aunque fueran las regiones con mayor conciencia diferenciadora, también

son precisamente las dos más desarrolladas del país; entre las dos, que demográficamente suponen aproximadamente un sexto del país (especialmente mucho menos), acumulan casi una tercera parte del producto nacional bruto; en ellas radican industrias y servicios que abastecen al país entero [...] y son, a la vez, junto con Madrid y Valencia, los centros de recepción más caracterizados de la vasta emigración interior²⁸.

25 Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: “Los aspectos básicos de la cuestión regional en España”, *El País*, 24 de septiembre de 1976.

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

28 Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: “Problemas específicos de nuestra regionalización”, *El País*, 25 de septiembre de 1976.

Esto le llevaba a defender una homogeneización en el tratamiento del problema, pues “el sistema regional debe ser general y no particularista o excepcional, esto es, debe regionalizarse el país entero y no sólo algunas regiones, las que invocan un particularismo cultural”. Desde la perspectiva del nuevo regionalismo, aseguraba que “el sistema o se generaliza o se excluye: mi posición está, por supuesto, en favor de la generalización. Ello no quiere decir que no quepa una particularización de regímenes regionales específicos para atender situaciones también singulares, como es especialmente relevante en el caso de las regiones con particularidades lingüístico-culturales”²⁹.

De este modo, aunque apelara al Informe Crowther-Kilbrandon parecía más en sintonía con las tesis de homogeneización procedentes del informe elaborado por aquella minoría que rechazó rubricar las conclusiones generales, algo que entraba en contradicción con la defensa del particularismo galés y escocés realizada en el texto general. Y es que el principal interés de García de Enterría por el texto británico era en lo relativo a su apartado técnico y, en especial, a la parte fiscal, más allá de que también señalase la acertada recomendación de reorganizar el funcionariado en sintonía con la propia descentralización. Según alegó,

El informe Kilbrandon comienza observando sobre el tema financiero que resulta fundamental, una vez que la “devolución” se consagre, que la unidad no sólo política, sino también económica del Reino Unido sea preservada, lo que impone que el poder central mantenga los poderes que permiten ordenar y dirigir la política económica como un todo, lo cual exige que los principales poderes, de impuesto y de gasto hayan de continuar en manos del Parlamento de Westminster. Esta retención es, además, la única que permite asegurar el “principio de paridad” entre todos los ciudadanos del país tanto respecto a las cargas públicas como respecto a los servicios prestados por la Administración. En definitiva, el informe proponía operar preferentemente con la descentralización del gasto, atribuyéndolo a las regiones, y no del ingreso, unificado en el presupuesto central³⁰.

Al comprender el regionalismo como un mecanismo para corregir los desequilibrios territoriales, era el apartado fiscal –precisamente aquel único punto en que el dictamen recomendaba no proceder a una auténtica devolución– el que acaparaba su atención. Subrayando que “quien más tiene, más debe pagar”, esta máxima consideraba que debía aplicarse tanto a los ciudadanos como a los territorios, puesto que, de lo contrario, el país evolucionaría hacia “un aristocratismo por colectividades”, recomendando que, en este terreno, la descentralización fuera meramente del gasto en los servicios transferidos³¹.

De esta forma, en García de Enterría residía un hecho singular dado su posicionamiento en un regionalismo funcionalista. Pese a ser el primer gran defensor del Informe Crowther-Kilbrandon, incidía en aquel aspecto en el que los británicos habían mostrado más precauciones sobre la *devolution*. Ello se debía a la comprensión del texto como un marco teórico para abordar el desarrollo regional más que como un mecanismo de reconocimiento del hecho regional, que era precisamente lo que había llevado al nacimiento de aquel informe. Pese a todo, García de Enterría resaltaría su importancia por tratarse de “uno de los estudios sobre el problema más serio y profundamente realizado”³².

29 Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: “Autodeterminación y separatismo”, *El País*, 26 de septiembre de 1976.

30 *Ibid.*

31 Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: “Problemas específicos...”

32 Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: “Los aspectos básicos...”

Un proyecto neoforalista: la visión de Alfonso Osorio

Fue durante el primer gobierno de Adolfo Suárez, entre julio de 1976 y julio de 1977, cuando el problema regional fue realmente planteado en términos de actuación política por parte del consejo de ministros. Sin embargo, Suárez parecía centrado en la reforma institucional y la celebración de elecciones libres y, pese a la promesa de abordar el problema territorial, se mantuvo “en una ambigüedad constante al no especificar las características de dicho cambio, sino que sólo se limita a afirmarlo para mantener el equilibrio entre los que abogan por una centralización total y los que defienden la descentralización por completo”³³. Realmente fue Alfonso Osorio, su vicepresidente político, el principal defensor de un proyecto regional durante aquella etapa.

Osorio teorizó un modelo territorial de base histórico-política que, inspirado en los planteamientos de monarquía federativa de Vázquez de Mella, pretendía la creación de diversas regiones configuradas a partir de vínculos históricos y la existencia de una conciencia diferenciadora. Partiendo de la necesidad de reconocer los “derechos históricos” de determinadas regiones, sus tesis neoforalistas no tardaron en encontrar un referente exterior en el Informe Crowther-Kilbrandon, algo facilitado por sus constantes relaciones con Gran Bretaña. Desde hacía años, Osorio era un habitual de las denominadas *Harmel Consultations* que, celebradas anualmente en el Castillo de Windsor, se trataban de unas reuniones entre diferentes líderes cristianos de toda Europa. Sus constantes visitas le permitieron un conocimiento de la realidad política de Reino Unido y su forma de abordar el problema territorial, por lo que muy pronto el modelo británico se convirtió en un ejemplo cuyas tesis, consideraba, podrían aplicarse en España.

Para Osorio, los paralelismos que se podían establecer entre Escocia y Gales con Cataluña y País Vasco parecían algo evidente. En su caso, el interés por el dictamen británico no se debía a meras cuestiones técnicas sino al planteamiento de un regionalismo que partía del trato diferencial hacia aquellos territorios en los que existía una identidad histórico-cultural. Por ello, mientras en el País Vasco defendió el reconocimiento del concierto económico y de las Juntas Generales, en Cataluña abogó por recuperar la institución de la *Generalitat* y del *Parlament de Catalunya*. Ambas regiones asumirían una descentralización en materias legislativas y ejecutivas que, en el caso vasco (y navarro), llegaba incluso a la materia fiscal. Para el resto del territorio nacional, planteaba algo similar a lo que se aconsejaba en el dictamen británico, la articulación de diferentes entidades regionales que asumirían una transferencia de competencias administrativas y, quizás, una muy limitada asunción en materia legislativa en aquellas cuestiones que pudieran ser mejor abordadas desde el propio territorio, como de-

33 María Cristina SÁNCHEZ-MATEOS: “La idea de nación española a través de los discursos de Adolfo Suárez, 1976-1978”, en Damián GONZÁLEZ, Manuel ORTIZ, Juan Sisinio PÉREZ (eds.): *La Historia, lost in translation?*, Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha, 2017, pp. 197-208, esp. p. 201.

terminados problemas en infraestructuras o políticas sociales. Pero, en ningún caso, consideraba que estas regiones pudieran contar con instituciones propias y, como mucho, parecía contemplar la posibilidad de un reforzamiento de las diputaciones provinciales o, quizás, una actuación colectiva en diputaciones regionales configuradas a partir de representantes de aquellas provincias unidas por ciertos vínculos culturales. En este sentido, la regionalización del resto del territorio no seguía los parámetros funcionalistas del Informe Crowther-Kilbrandon, sino unos patrones historicistas más similares a los que el dictamen de la minoría contemplaba para Inglaterra³⁴.

Según José Manuel Otero Novas, subsecretario de presidencia del Gobierno, Osorio entregó a Suárez un estudio con dicha propuesta, pero este no lo prestó mayor atención³⁵. Realmente, el problema territorial no sería abordado hasta después de las elecciones y el inicio de la legislatura constituyente.

Las referencias académicas: el análisis de Juan Ramon Cuadrado Roura

Tras las primeras elecciones democráticas, el debate sobre la cuestión territorial se convirtió en un elemento esencial de la vida pública española, tanto al compás de los debates mantenidos respecto al nuevo texto constituyente, como ante la creación de los nuevos entes preautonómicos. Esto provocó que, desde el mundo académico, se plantearan amplias reflexiones que no tardaron en mirar al ejemplo exterior y, muy concretamente, al caso británico. En 1977, la revista *Documentación Administrativa* publicó la traducción al castellano del bloque del Informe Crowther-Kilbrandon relativo al problema del separatismo y el federalismo. Simultáneamente se editaron varios artículos reflexionando sobre su contenido. Joan Hortalá y Juan Togores publicaron en 1977 un análisis de la opción regional en la Comunidad Económica Europea, donde apuntaban especialmente a la importancia que el referente británico suponía para emprender una descentralización basada en la "solidaridad interregional". Un año después, Juan Antonio Blanco-Magadán y Francisco Fernández Marugán publicaban en la revista *Hacienda Pública Española* un detenido análisis de los aspectos financieros de la regionalización del Reino Unido y las lecciones que de ese caso podían extraerse para España³⁶. Todos los mencionados se trataban de análisis teorizados desde un regionalismo funcionalista que parecía incidir en los aspectos técnicos de la *devolution*. Ese sería también el caso del acercamiento más detallado que en esos momentos se produjo desde el ámbito académico, procedente del economista Juan Ramón Cuadrado Roura.

En 1978, Cuadrado Roura publicó en la revista *Documentación Administrativa* el artículo "El informe Crowther-Kilbrandon y el desarrollo de las propuestas de financiación regional en el Reino Unido", reproducción de una ponencia presentada meses antes en el seminario "Las Autonomías Regionales. Aspectos Económico-Financieros", organizado por el Centro de Estudios Constitucionales³⁷. Como ya había hecho en aquella ocasión, su estudio fue un detenido análisis de los elementos financieros y las lecciones que podían extraerse para España de "un documento de enorme interés elaborado con el sosiego que suele caracterizar los análisis sobre temas importantes en el contexto anglosajón"³⁸. Lejos de las apelaciones

34 Adrián MAGALDI: "La idea de España de Alfonso Osorio: un proyecto neoforalista en los primeros gobiernos de la Transición", *Studia histórica*, 37 (2019), pp. 319-345.

35 José Manuel OTERO: *Lo que yo viví*, Barcelona, Prensa Ibérica, 2015, p. 409.

36 Traducción en: "El separatismo y el federalismo en el Informe Crowther-Kilbrandon", *Documentación Administrativa*, 175 (1977), pp. 942-1023. Joan HORTALÁ y Juan TOGORES: "Nota sobre la opción regional en la CEE", *Cuadernos de Economía*, 13 (1977), pp. 336-350. Juan Antonio BLANCO-MAGADÁN y Francisco FERNÁNDEZ: "Aspectos financieros de la regionalización en el Reino Unido (informe Kilbredon)", *Hacienda Pública Española*, 54 (1978), pp. 221-270.

37 Juan Ramón CUADRADO: "El informe Crowther-Kilbrandon y el desarrollo de las propuestas de financiación regional en el Reino Unido", *Documentación administrativa*, 179 (1978), pp. 41-86.

38 *Ibid*, p. 48.

historicistas que podían encontrarse en el referente neoforalista de Osorio, para Cuadrado Roura el texto británico sería ejemplo de un “nuevo regionalismo” alejado de “las corrientes románticas de base histórico-cultural” heredadas del siglo XIX³⁹. En su opinión, el modelo británico realmente se nutría de cuatro fuentes: la crisis de las técnicas centralizadas de gobierno, la toma de conciencia respecto a los desequilibrios económicos, la preocupación por los problemas de ordenación del territorio y la demanda social de una mayor y más directa participación en las decisiones políticas⁴⁰.

Partiendo de estos planteamientos, su análisis se detuvo en las lecciones que el informe británico podría aportar para la fiscalidad de la regionalización española. El autor incidió en la conservación de la unidad política y económica, puesto que el Parlamento de Westminster retendría la soberanía legal y efectiva en todas estas materias. El gobierno sería el encargado de conservar el control sobre los ingresos y gastos públicos, mantener un razonable grado de igualdad en los servicios suministrados por las diversas regiones y minimizar las disparidades económicas interregionales⁴¹. Reteniendo el gobierno central dicha competencia, sería necesario determinar la financiación de los servicios devueltos, a lo que señalaba cómo el informe planteó dos alternativas: en base a los ingresos o en base a los gastos, opción esta última por la cual se inclinaron los autores y hacia la que parece mostrar su simpatía Cuadrado Roura. Si bien reconoce que un sistema con base en los ingresos “aumenta el sentimiento de independencia regional y permite al gobierno conocer cuáles son sus compromisos financieros”, no lo consideraba conveniente, puesto que aquellas regiones con rentas más bajas nunca alcanzarían “un volumen de recursos suficiente para cubrir sus necesidades”⁴². Ello le hacía incidir en lo acertado de basarse en los gastos, aunque eso pudiera derivar en un sentimiento de menor autonomía. Por ello proponía, entre otras medidas, que “las necesidades de gasto podrían calcularse para un período más largo, de modo que cada año las regiones no tuvieran que acudir “con la gorra en la mano” a pedir fondos al Tesoro”⁴³.

Así finaliza su análisis de las lecciones financieras que pretendía extraer del Informe Crowther-Kilbrandon, no sin apuntar brevemente una última cuestión. Según señaló, “el caso inglés ofrece a nivel general una enseñanza para nuestro país: la prudencia con que deben analizarse las consecuencias de un cambio profundo en la organización política del Estado”, pues “la Comisión tuvo plena conciencia de su responsabilidad histórica”⁴⁴. Consideraba que existían grandes diferencias en ritmo y forma entre los casos británico y español, pues nuestro país habría iniciado el camino a una re-

39 *Ibid*, p. 43.

40 *Ibid*, pp. 43-45.

41 *Ibid*, p. 53.

42 *Ibid*, pp. 55-56.

43 *Ibid*, p. 56.

44 *Ibid*, pp. 84-86.

gionalización del Estado “sin que el Gobierno haya anticipado unos criterios generales”⁴⁵. Gran Bretaña habría destacado, en cambio, por una ponderación que midió las “previsibles consecuencias” de sus propuestas, al “evitar que un tema tan delicado como éste pudiera convertirse en el futuro, por falta de un adecuado estudio de todas las implicaciones, en una inacabable fuente de conflictos políticos”⁴⁶. Ya no solo el contenido salido de aquella comisión, sino también su forma de proceder, era considerada un ejemplo para el proceso autonómico español.

Miguel Herrero de Miñón y la redacción de la Constitución

Si durante el debate constituyente fueron muchas las voces que desde el ámbito académico apelaron al Informe Crowther-Kilbrandon, escasas son las referencias que encontramos por parte de los siete ponentes encargados de redactar el texto constitucional. Únicamente hallamos apelaciones en las reflexiones de Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón que, probablemente, fuera quien había mostrado una mayor preocupación por el hecho territorial, ubicándose en unas posiciones neoforalistas similares a las mantenidas por Osorio. Para el ponente centrista, España tendría pendiente de resolver un gran problema histórico: “la plurinacionalidad española heredera de la politerritorialidad de nuestra antigua Monarquía, que no acaba de encontrar su adecuado molde constitucional”⁴⁷. Solo teniendo en cuenta las herencias históricas podría procederse a una acertada descentralización que, según consideraba, debía basarse en la existencia de unos “derechos históricos”, lo que supondría un especial reconocimiento para los casos vasco-navarro, catalán y gallego. Según alegaría, la “solución consistía en reconocer que en España no nos encontramos ante una sociedad federal como es el caso de Suiza, en que todo el país se divide en diversas unidades homogéneas entre sí, sino que nos encontramos ante una sociedad diferencial como es el caso de la de Gran Bretaña, donde Escocia y Gales tienen una personalidad y unas necesidades de autonomía que probablemente no tienen el Condado de Kent”⁴⁸.

Partiendo de esa referencia británica, Herrero de Miñón defendía una monarquía plurinacional con un reconocimiento explícito y singular para ciertos territorios, reacio a una homogeneización regional. Para él, la región aparecía concebida como un “sujeto socio-histórico” con “una personalidad jurídico-política que requiere plasmar tal hecho diferencial en unos símbolos que le sean propios y unas instituciones específicas. De ello es claro que se derivarán unas competencias tanto más plenas cuanto más pleno sea el reconocimiento del hecho nacional diferencial”, algo que los británicos habrían comprendido para Gales y Escocia y que, en España, debería aplicarse en País Vasco y Cataluña⁴⁹. En su opinión, tal y como demostraría el texto británico, no todos los territorios tienen “una personalidad histórico-política”, por lo que, en oposición a las ideas uniformizadoras del denominado “café para todos”, afirmaba que “quien no perciba la singularidad de Cataluña, está ciego (y) sordo el que no haya escuchado en las provincias vascas la aspiración foral”⁵⁰. De este modo, la devolución de competencias no sería igual para todos los territorios, inclinándose, como en el informe mayoritario de la comisión británica, por un reconocimiento diferencial.

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*, p. 84.

47 Miguel HERRERO DE MIÑÓN: *Memorias de estío*, Madrid, Temas de Hoy, 1993, p. 97.

48 Miguel HERRERO DE MIÑÓN: “Introducción general al contenido y a los principios de la Constitución”, en Miguel MARTÍNEZ CUADRADO: *La Constitución de 1978 en la historia del constitucionalismo español*, Madrid, Mezquita, 1982, pp. 54-55.

49 Miguel HERRERO DE MIÑÓN: “Nacionalismo y Estado plurinacional en España”, *Política Exterior*, 5 (1996).

50 Miguel HERRERO DE MIÑÓN: *Memorias de estío...p.* 94.

La gran reflexión que plantearía Herrero de Miñón fue la forma de establecer los criterios jurídicos e históricos para determinar cuáles son los territorios a los que cabría reconocer una singularidad y, por tanto, otorgar un máximo nivel de autogobierno. Si País Vasco y Navarra tenían de manera definida dichos derechos a través del marco foral, el problema se le planteaba respecto al reconocimiento jurídico de las singularidades gallega y catalana, consciente de la dificultad de enlazar con un referente histórico que se remontaría a 1714 o, incluso, antes. Dicho conflicto trató de sortearlo a través de la existencia de unos supuestos “derechos históricos tácitos”, como podría representar el hecho de contar anteriormente con Estatutos de Autonomía, apelando así al autogobierno concedido a ambos territorios durante la Segunda República. Además, consideraba que de este modo sus derechos históricos quedaban también respaldados por “el principio de legitimidad democrática que supone haber plebiscitado la autonomía”, con el referéndum catalán de 1931 y el referéndum gallego de 1936⁵¹.

De este modo, el interés que realmente encontraba Herrero de Miñón en el referente británico constituido por el Informe Crowther-Kilbrandon parecía limitarse a la historicidad sobre la que debía sustentarse el problema territorial, no pareciendo que mostrara una mayor atención a su desarrollo orgánico o técnico.

Leopoldo Calvo-Sotelo y el Informe Enterría

Aprobado el texto constitucional en el referéndum del 6 de diciembre de 1978, una de las principales problemáticas políticas que todavía quedaban por solventar era la vertebración definitiva del marco regional a través del denominado Estado de las Autonomías. El mayor conflicto que seguía existiendo era la duda entre asumir un modelo de descentralización diferencial u homogénea, debate que generó diversas publicaciones en las que el referente británico se mantuvo presente. Así quedaría reflejado en publicaciones como *La España de las autonomías* de Rafael Acosta, *La organización administrativa de Andalucía* de Alfonso Pérez Moreno o *El proyecto de devolución de poderes a Gales y Escocia* de Luis Ignacio Ortega⁵². El ejemplo que el caso británico suponía para la situación española quedó definitivamente confirmado tras la llegada a la presidencia de Leopoldo Calvo-Sotelo en febrero de 1981⁵³. Este, quien aseguraba haber conocido el informe a raíz

51 Miguel HERRERO DE MIÑÓN: *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, Taurus, 1998, p. 109.

52 Rafael ACOSTA: *La España de las autonomías*, Madrid, Espasa, 1981. Alfonso PÉREZ: “La organización administrativa de Andalucía”, *Revista de Estudios Regionales*, 3 (1980), pp. 259-277. Luis Ignacio ORTEGA: “El proyecto de devolución de poderes a Gales y Escocia”, en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (eds.): *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980, pp. 287-308.

53 José Vidal PELAZ-LÓPEZ: “Un autonomismo fuerte en un Estado fuerte. La política territorial del Gobierno Calvo-Sotelo (1981-1982)”, *Memoria y Civilización*, 23 (2020), pp. 321-342.

de los debates planteados al compás de la redacción del texto constitucional, decidió poner en marcha una comisión de expertos que, a imitación de su homóloga británica, elaborase un dictamen que “sirviera de base razonable y sería a la discusión parlamentaria posterior” respecto al camino a seguir para la correcta organización territorial del Estado⁵⁴. Su presidencia le fue otorgada, precisamente, a quien tiempo atrás había sido el primer difusor en España del Informe Crowther-Kilbrandon: Eduardo García de Enterría.

En mayo de 1981 se hizo público un primer informe, el cual analizaba los problemas políticos de la regionalización del país. El texto apuntaba, principalmente, a la necesidad de redactar una ley orgánica para definir el modelo autonómico, algo que sería la base de la posterior LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico). Los puntos más destacados de dicho texto defendían un modelo regional con una transferencia de competencias homogénea (tal y como el propio García de Enterría había defendido en el pasado), un cierto rechazo a las comunidades uniprovinciales y, lo más importante, acotar de forma explícita las competencias delegadas a las regiones. A raíz de este punto se incidía, como hacía el texto británico, en la necesidad de reorganizar el funcionariado tal y como fuera conveniente según las competencias transferidas, buscando la economicidad y evitando posibles duplicidades⁵⁵. Pero, realmente, fue en el segundo informe, presentado en julio de 1981, donde el referente británico se hizo más explícito, en un texto que se centró en los problemas económicos derivados del nuevo Estado regional.

Elaborado igualmente bajo la presidencia de García de Enterría, el segundo informe incidió en algo que ya se había hecho en el pasado: la necesidad de mantener la unidad económica como mecanismo con el cual asegurar la igualdad entre los ciudadanos de los diferentes territorios. Por ello se reiteraba en lo dicho por los expertos británicos respecto a una descentralización fiscal que debía ser en los gastos pero no en los ingresos, dejando entrever una cierta crítica al concierto económico vasco. Preocupado por la igualdad económica entre las diferentes regiones se incorporaban varias recomendaciones. En primer lugar, la puesta en marcha del Consejo de Política Fiscal y Financiera como pieza de coordinación interterritorial en materia económica, el cual estaría compuesto, paritariamente, por representantes del gobierno central y por los consejeros de economía o hacienda de las diferentes regiones, suponiendo un foro en el cual gestionar la financiación de los servicios transferidos. En segundo lugar, redactar una Ley de Participación en los Ingresos para Cataluña, la cual fijaría el porcentaje de ingresos del Estado central que corresponde a dicha comunidad para financiar las competencias transferidas, una ley que serviría de modelo para las demás comunidades. En tercer y último lugar, la creación de un Fondo de Compensación Interterritorial que permitiera redistribuir la renta entre las regiones pobres y las regiones ricas. Con todas estas medidas se trataba, tal y como habían alegado los británicos, de alcanzar una igualdad económica compatible con la transferencia de la gestión de servicios.

Los puntos recogidos en los informes de García de Enterría serían el referente sobre el cual se construirían los acuerdos sellados entre centristas y socialistas para consolidar el mapa autonómico del país. Sin embargo, tal y como había ocurrido en la propuesta británica, quedó configurado un modelo territorial atrapado entre su intento de homogeneidad y de reconocer la singularidad, entre la retención de competencias por el gobierno central y la descentralización política en torno a un nuevo Estado regional.

Conclusiones

54 Leopoldo CALVO-SOTELO: *Memoria viva de la Transición*, Barcelona, Palza y Janés, 1990, p. 106.

55 Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Informe de la comisión de expertos sobre autonomías*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

El Informe Crowther-Kilbrandon fue una referencia constante en el debate sobre la vertebración territorial durante la transición democrática española. Aquel texto supuso la reflexión más seria planteada en la Europa del momento sobre el problema regional, siendo el mayor intento llevado a cabo hasta entonces en el Reino Unido para abordar la cuestión. Sin embargo, pese al detenido análisis realizado, el dictamen británico adoleció de un cierto eclecticismo dada la propia complejidad del Reino Unido y la relación de Inglaterra con el resto de territorios. Ese difícil encaje derivó en un texto que acabó por combinar tesis historicistas con otras de carácter funcionalista, planteamientos defensores de una descentralización homogénea con otros basados en una transferencia de competencias desigual. Su “confusión” aumentaba por el hecho de recoger dos conclusiones diferentes –el texto general y el informe de la minoría– y ser unos planteamientos que nunca fueron más allá de una propuesta teórica, sin llegar a cristalizar en una auténtica regionalización del país.

Esa complejidad del texto británico es la que se haría patente en sus menciones desde España. Constantemente señalado como un posible ejemplo a seguir, el Informe Crowther-Kilbrandon recibió atención tanto desde el regionalismo funcionalista como desde el regionalismo histórico-político, situados en planteamientos divergentes. Debe tenerse en cuenta que el caso británico nunca llegaría a ser un modelo desde cuyas conclusiones se teorizase su aplicabilidad a España, sino más bien un esquema conceptual procedente del exterior con el cual recubrir e intentar legitimar unas ideas preconcebidas, buscando en la propia ambigüedad del texto británico los puntos concretos con los cuales justificar sus propias teorías. Ello es lo que provocaba que, habitualmente, en sus apelaciones al texto británico este se fuera diluyendo progresivamente una vez se habían rescatado las bases instrumentalizadas. Así, pese a su carácter omnipresente durante el debate territorial de la época, el Informe Crowther-Kilbrandon acabó siendo más una “referencia” que un “referente” sobre la forma de abordar la nueva vertebración territorial de España.