

EL REFERÉNDUM DE INDEPENDENCIA ESCOCÉS: ¿EVOLUCIÓN O REVOLUCIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL BRITÁNICO?

SUSANA SÁNCHEZ FERRO (*)

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PASADO ESCOCÉS: 1. *La unión de Escocia e Inglaterra*. 2. *Unidad y diversidad*.—III. CAUSAS MANIFIESTAS Y OCULTAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN ESCOCIA: 1. *La descentralización administrativa de finales del siglo XIX y principios del XX*. 2. *Los fracasados intentos de descentralización territorial de la década de los setenta del siglo pasado*. 3. *Los años de gobierno del partido conservador y la crisis del sistema político británico*.—IV. EL TRÁNSITO DEL CENTRALISMO A LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER: 1. *La introducción de la devolution: características esenciales del modelo de distribución territorial del poder*. 2. *Los cambios que sucedieron a la introducción de la devolution en Escocia*.—V. EL REFERÉNDUM SOBRE LA INDEPENDENCIA DE ESCOCIA: DE LA PROPUESTA DEL SNP PARA CONVOCAR UN REFERÉNDUM UNILATERAL AL ACUERDO Y CELEBRACIÓN DEL REFERÉNDUM DE 2014.—VI. LA CONVULSIÓN DEL MODELO CONSTITUCIONAL BRITÁNICO.—VII. REFLEXIONES FINALES.—BIBLIOGRAFÍA.

(*) Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto dirigido por el profesor Solozábal Echavarría «Las posibilidades del Estado Jurisdiccional Autónomo: tras la sentencia del Estatut en la actual situación de crisis económica y bloqueo constitucional» (DER 2012-34428). No quiero dejar de mostrar mi agradecimiento al profesor Solozábal Echavarría, sin cuyos cursos de verano sobre la descentralización territorial del poder nunca habría adquirido el interés que ahora me suscitan estos temas y al profesor Conor Gearty, profesor de la *London School of Economics and Political Sciences* y a la propia *London School of Economics and Political Sciences*, que tuvieron la generosidad de acogerme en el *Centre for the Study of Human Rights* en el año 2009 y donde aprendí mucho de lo que ahora se ve reflejado en este artículo (por supuesto, los defectos que el mismo pueda tener son solo achacables a la autora del artículo).

I. INTRODUCCIÓN

El 18 de septiembre de 2014, ese fue el día finalmente elegido por Alex Salmond, líder del Partido Nacionalista escocés (SNP), para celebrar el referéndum sobre la independencia de Escocia (1). Dos mil catorce fue también el año elegido por el Parlamento catalán para la celebración de una consulta similar en Cataluña, si bien en este caso, sin la aquiescencia del Parlamento o del Gobierno de España (2).

Ciertamente, el hecho de que nos encontremos ante movimientos independentistas que se producen en el seno de democracias consolidadas acerca ambos procesos. Sin embargo, tanto el contexto político como el contexto jurídico, e incluso, el contexto social que rodea a ambos procesos divergen. En el debate europeo continental las referencias al poder constituyente o al mismo concepto jurídico de Estado son extraordinariamente relevantes, en el contexto jurídico británico no.

El referéndum de independencia celebrado en Escocia vino precedido de la descentralización territorial del poder en el Reino Unido. Dicha descentralización forma parte de una ola de cambios que para algunos han removido los cimientos mismos del Derecho constitucional británico y cambiado sus parámetros clásicos. La pregunta hoy es si cabe afirmar todavía que el Reino Unido posee una constitución (3). Entre la vieja y la nueva constitución británica se mueve el referéndum de independencia escocés.

(1) Alex Salmond así se lo anunció al Parlamento escocés el día 21 de marzo de 2013, *vid.* <http://www.scotland.gov.uk/News/Releases/2013/03/referendum-date21032013>, consultado el 9 de octubre de 2013.

(2) El Decreto del Presidente de la Generalitat 129/2014 de convocatoria de la consulta «no referendaria» fue suspendido por el Tribunal Constitucional mediante providencia el 29 de septiembre de 2014 como consecuencia del recurso interpuesto por el Gobierno de la nación contra el mismo. El Tribunal Constitucional, mediante sentencia de 25 de febrero de 2015, declaró inconstitucional y nulo el mencionado Decreto.

(3) En 1977 Nevil Johnson, profesor de Política Comparada de las Instituciones en la Universidad de Oxford, alertaba sobre la posible anomia que estaría aquejando al Reino Unido, y señalaba que cabría cuestionarse si el Reino Unido aún poseía una constitución con autoridad suficiente para resolver de forma efectiva los problemas del país [JOHNSON (1980): 151]. Los cambios que posteriormente han modificado de forma importante los elementos tradicionales del Derecho constitucional británico han tenido que enfrentar no pocas críticas. *Vid.* entre otros, KING (2009), BOGDANOR (2009), JOWELL y OLIVER (ed.) (2011) o QVORTRUP (ed.) (2013).

II. EL PASADO ESCOCÉS

1. *La unión de Escocia e Inglaterra*

Cuenta Javier Cercas cómo en 1951, Jorge Luis Borges sostenía, en *Kafka y sus precursores*, «que todo escritor crea a sus precursores, porque su labor, igual que modifica el futuro, modifica nuestra concepción del pasado» (4). El pasado escocés es el de la unión voluntaria con Inglaterra, una unión que algunos creen que fue, sin duda, beneficiosa para los escoceses (5), pero que otros consideran que concluyó en una relación desequilibrada a favor de la vieja Inglaterra. El vecino del norte, según esta última visión, se veía normalmente compelido a seguir los designios del potente vecino del sur (6).

(4) CERCAS, Javier: «El pasado cambiante», Diario *El País*, 23 de noviembre de 2013.

(5) *Vid.*, por ejemplo, en este sentido, el documento del Gobierno Británico, *Scotland analysis* (2013): 11 y sigs. En él, la unión política, económica y social se presenta como beneficiosa para ambas partes o el documento *Serving Scotland Better* (2009): 30 (Informe final de la *Commission on Scottish Devolution* creada por el Parlamento escocés con el apoyo únicamente de las fuerzas unionistas, no del *SNP* —Partido Nacionalista escocés—). En el documento se da cuenta de cómo los dos Reinos, «aunque eran muy dispares en tamaño y riqueza, se unieron de forma voluntaria y no como producto de una conquista». Sin embargo, no faltan voces que apuntan a la ausencia de una verdadera capacidad de elección sobre el particular por parte de Escocia como veremos en la siguiente nota.

(6) Trevelyan relata que durante la monarquía dual de Jacobo VI —Jacobo VI de Escocia se convirtió en Rey de Inglaterra en 1603— los dos Reinos se gobernaban de acuerdo con los planes urdidos en Londres por obispos, cortesanos o parlamentarios que desconocían las costumbres y necesidades escocesas y que perseguían poner a Escocia al servicio de la política partidista inglesa del momento. El Consejo Privado de Edimburgo (*Privy Council*) recibía órdenes de *Whitehall*. La sociedad inglesa y la escocesa eran diferentes. No había similitud ni en el Derecho, ni en la religión, ni en la educación, ni en los métodos agrícolas, ni tampoco en la relación mutua entre clases sociales. Había una semana de viaje entre Londres y Edimburgo e impuestos arancelarios. En tiempos de la Reina Ana, que en 1707 se convertiría en la primera monarca de la Gran Bretaña (tras la unión de Escocia e Inglaterra), el contacto entre los pueblos «no pasaba de ser ligero y casi siempre desventurado»: los escoceses persistían en buscar fortuna en el Continente europeo, antes que en Inglaterra, el clero y los juristas presbiterianos acudían a las universidades holandesas para completar su formación en territorio calvinista y del Derecho romano, los jacobitas se refugiaban en Italia y Francia, los comerciantes escoceses que tenían negocios en ultramar negociaban con Holanda y Escandinavia, y se veían excluidos de las colonias inglesas; las transacciones mercantiles eran tan escasas que algunas veces la valija de correspondencia de Edimburgo a Londres llevaba una sola carta. Los ingleses se sorprendían del rigor de la disciplina social que imponía la iglesia escocesa y no comprendían el orgullo escocés a pesar de su pobreza. Escocia era a la vez más feudal y más igualitaria que Inglaterra. Cuatro siglos de guerra intermitente eran el tema de leyendas y baladas escocesas.

El relato del pasado escocés se construye, así, a partir de la formación del Reino Unido de la Gran Bretaña en el año 1707, año de la Unión de Escocia e Inglaterra. La unión se acordó por medio de tratado en 1706, y fue negociada entre comisionados escoceses e ingleses designados por la Reina Ana (que ostentaba la Corona de Escocia y la de Inglaterra). La unión se produjo de forma efectiva el 1 de mayo de 1707 después de que los dos Parlamentos, el escocés y el inglés, aprobaran sendas leyes (*Act of Union*) para incorporar en sus respectivos ordenamientos el tratado de la unión. De acuerdo con los artículos de las Leyes de Unión, el nuevo Reino Unido de la Gran Bretaña sería una monarquía con un Parlamento único bicameral (7).

Gracias a la unión con Inglaterra, a Escocia se le abrió un mercado incomparable, el de las colonias inglesas. Escocia adquiriría parte de la deuda inglesa, pero se le compensaba por ello, y también por las pérdidas que habían sufrido los inversores escoceses de la *Company of Scotland* tras el intento escocés de establecer una colonia en Panamá.

La sede del Parlamento inglés se convirtió, tras la unión con Escocia, en la sede del nuevo Parlamento de la Gran Bretaña. Se situaba, pues, en Westminster y no en Edimburgo, y simplemente se incorporaban los nuevos miembros

En el siglo XVII, los ministros ingleses de la Reina tenían cierto papel en la determinación de la política del reino, mientras que los escoceses se preocupaban fundamentalmente de que dicha política fuera aceptada por el Parlamento escocés, el elemento más débil de la unión de las coronas. Lo cierto es que el Parlamento de Edimburgo, que jamás contó demasiado en la vida social o la imaginación popular escocesa, ganó cierta importancia tras la Revolución Gloriosa. La nueva actitud independiente adoptada por el Parlamento de Edimburgo tras la revolución de 1688 hacía imposible a los ingleses continuar ejerciendo por más tiempo el control de los asuntos de Escocia valiéndose del *Privy Council*. [Vid. MACCORMICK (1999): 56]. Bajo el reinado de Guillermo de Orange se hizo patente que o bien se llegaba a una unión política y comercial más estrecha entre Escocia e Inglaterra, negociada en términos equitativos, o muy probablemente sobrevendría de nuevo la guerra [vid. TREVELYAN (1946): págs. 435-445]. Baranger explica cómo, tras la Revolución Gloriosa de 1688, se llegó a la conclusión de que el Rey no podía ser responsable de dos Parlamentos diferentes y perseguir dos políticas distintas, por lo que la Unión era inevitable salvo que se contemplase la opción de separar las dos monarquías. La acción del monarca era controlada por el Parlamento inglés, y la independencia escocesa era más bien ilusoria. Es difícil ignorar, defiende este autor, que Escocia se vio en cierta forma compelida a la unión con Inglaterra, aunque a continuación remarca que ello no puede llevar tampoco a caer en el mito de que la unión con Inglaterra fue una unión forzosa (pues se hizo mediante tratado y con el asentimiento de los representantes escoceses) [BARANGER (2008): 279-280].

(7) Escocia propuso una unión diferente, conservando ambos parlamentos, y amenazando con no confirmar como monarca de Escocia al sucesor de la casa Hanover —que era el sucesor a la corona inglesa tras el *Act of Settlement* de 1701— si Inglaterra no aceptaba dicha unión, pero finalmente la negociación se produjo sobre el marco prefijado por los ingleses [MACCORMICK (1999): 50, 56 y 57].

escoceses. El nuevo Parlamento conservó casi todas las características del viejo Parlamento inglés (lo cual es solo una muestra más de la continuidad de la tradición constitucional inglesa).

En el nuevo Parlamento británico los escoceses estaban sobrerrepresentados. Se trataba de asegurar que la parte más débil de las dos no pudiera ver completamente ignorados sus intereses (8).

2. *Unidad y diversidad*

La unión condujo a un cierto grado de homogeneización, que no de asimilación entre Escocia e Inglaterra (9). El tratado de unión impuso ciertas reglas unitarias para todo el Reino: los mismos impuestos e igualación en materia de aranceles comerciales o aduanas. Sin embargo, se preservaron las instituciones civiles escocesas, su sistema educativo, tanto escolar como universitario (10), la estructura y sistema de gobierno local y los elementos esenciales de su sistema jurídico. Se conservó el derecho procesal penal propio de Escocia y un cuerpo diferente de leyes y *common law* y se mantuvieron en Escocia sus tribunales y su propia fiscalía.

Aunque las leyes de la Unión habilitaban al Parlamento británico (*Westminster*) para modificar el Derecho escocés, se estableció que en materias de Derecho privado las modificaciones deberían hacerse «únicamente por razones de utilidad para los sujetos de Escocia», si bien, como señala MacCormick, esta

(8) *Vid.* MACCORMICK (1999): 51-53 y KEATING (1996): 197. Escocia seguía estando sobrerrepresentada en el momento en que se produjo la *devolution*, esto es, la descentralización del poder en el Reino Unido. En ese momento contaba con 72 de los 639 parlamentarios de la *House of Commons* (lo cual da una idea de la dimensión de Escocia en relación con el resto del Reino Unido). La sección 86 de la *Scotland Act* de 1998 —la ley del Parlamento Británico por la que se transfirieron poderes legislativos y ejecutivos a Escocia— estableció que se procedería a la revisión de esta cifra en las siguientes elecciones. La sobrerrepresentación de Escocia era tolerada por los políticos ingleses en tanto que los escoceses no tenían autonomía, pero la creación de un Parlamento para Escocia con poderes legislativos hizo injustificable esta sobrerrepresentación [KING (2009): 85]. Esta cifra fue rebajada en las elecciones generales de 2010. En las circunscripciones escocesas se eligieron 59 parlamentarios para la *House of Commons* frente a los 533 de Inglaterra [HADFIELD (1999): 7]. La sección 86 de la *Scotland Act* fue finalmente derogada por el *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* de 2011.

(9) Mientras que el objetivo de la Francia imperial era conseguir la uniformidad en el imperio, el imperio británico no buscaba la uniformidad en su territorio sino simplemente la universalidad espacial [BARANGER (2008): 269-273].

(10) En el Reino Unido nunca ha habido un departamento ministerial de educación para todo el Estado. En 1839 se crearía el *Scottish Education Department* [KEATING (2010): 25].

cláusula no siempre se respetó. Además, se introdujo un apéndice a la *Act of Union* escocesa gracias al cual los escoceses conservaban la religión protestante y la iglesia presbiteriana (11).

Los pilares del sistema jurídico escocés eran distintos a los ingleses. Tanto que ciertos juristas escoceses deducen que en Escocia la tradición jurídica habría terminado desembocando en la idea de que la soberanía radica en el pueblo, entendido como la colectividad del reino, y no en el Parlamento, o en el Rey o Reina con el Parlamento, como en Inglaterra [*the King or Queen in Parliament*]. Esta idea de la soberanía popular reaparece en ocasiones en los textos escoceses. Lo hace en el *Claim of Right for Scotland* que se firma en el año 1989 en Escocia, entre otros, por el partido laborista, entonces en la oposición, dejando traslucir los deseos de mayor autonomía para Escocia (entonces el Reino Unido era aún un Estado unitario). Antes de la celebración del referéndum de independencia el Gobierno escocés defendía que era necesario elaborar una Constitución escrita escocesa pues de esa forma el pueblo escocés, y no el Parlamento británico, sería el soberano (12).

Este es el sustrato sobre el que se construyen algunos de los elementos del imaginario nacionalista escocés.

La teoría constitucional británica fue por otros derroteros. El Derecho constitucional se enraizó en la teoría constitucional inglesa, que fue la que pasó a ser dominante entre los juristas de todo el territorio del Reino. En consecuencia, la evolución del Derecho inglés no se interrumpió con la unión de este país con Escocia ni tampoco con la unión posterior con Irlanda del Norte (esta última producida en 1801). La Constitución británica no es sino la continuación de

(11) Vid. MACCORMICK (1999): 51-53 y 57; KEATING (1996) 197-199 y *Serving Scotland Better* (2009).

(12) Vid. *Scotland's Future* (2013) [<http://www.scotland.gov.uk/Resource/0041/00413757.pdf>], consultado por última vez el 10 de abril de 2014. En él se señala que el voto a favor de la independencia en el referéndum de 2014 transferirá la soberanía de *Westminster* al pueblo de Escocia. La intención del Gobierno escocés, manifestada en el documento, era la de formar una plataforma constitucional y que Escocia fuera independiente en marzo de 2016, de forma que el Parlamento que saliera elegido en mayo de 2016 y el futuro Gobierno escocés fueran ya los de una Escocia independiente.

El 24 de marzo de 2014, Nicola Sturgeon, vicepresidenta del Gobierno escocés, anunció que el Gobierno escocés preparaba un borrador de Constitución fundada en el principio de soberanía popular que publicaría antes del receso veraniego del Parlamento escocés para someter a consulta —de los ciudadanos— y que delinearía el proceso colectivo mediante el cual se prepararía la Constitución escocesa definitiva (constitución escrita, por supuesto, y con fundamento en el principio de soberanía popular) <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-26707495>, consultado el 10 de abril de 2014.

la vieja y evolutiva constitución consuetudinaria inglesa (13). Y, por ello, los andamios sobre los que se edifica la teoría jurídica en la que debemos encajar el referéndum de independencia escocés hay que buscarlos ahí y no en otro sitio. El problema, ciertamente, es que esos andamios, como veremos, se asientan, en los últimos tiempos, en terreno arcilloso.

III. CAUSAS MANIFIESTAS Y OCULTAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN ESCOCIA

1. *La descentralización administrativa de finales del siglo XIX y principios del XX*

Hasta que se produjo la *devolution*, que es como se conoce al proceso de descentralización territorial del poder que tuvo lugar en el Reino Unido en el año 1997, el poder político en este país estaba enormemente centralizado en manos del Gobierno (14). Sin embargo, la centralización del poder político, como casi todo en el Reino Unido, se movía en un marco peculiar. Baranger atribuye dicha peculiaridad a la idiosincrasia del pasado imperial británico, cuya aspiración era la extensión de su dominio territorial, pero no la uniformización de aquello que quedaba incorporado a los límites del imperio. Lo importante era reafirmar el poder del centro frente a la periferia, pero no abolir las demarcaciones antiguas, ni las leyes, ni suprimir las costumbres propias de cada entidad, ni tampoco su cultura o sus sentimientos nacionales (15).

(13) Para MacCormick estaríamos ante «*an incorporating unión*», siendo Escocia la que se integraría en la estructura política inglesa [MACCORMICK (1999): 51-59]. En el mismo sentido, BARANGER (2008): 281 y BOGDANOR (2009): 11.

Para Neil MacCormick el tratado de la Unión debería ser considerada una ley fundamental que el Parlamento británico debería respetar, sin embargo, esta es una posición absolutamente minoritaria. Lo predominante es la teoría de la soberanía parlamentaria. Este autor recuerda cómo A. V. Dicey, el padre de la teoría clásica de la soberanía parlamentaria, manifestaba en su momento que las disposiciones del tratado desde el punto de vista jurídico-legal no tendrían más valor constitucional que el del *Dentists' Act* [vid. MACCORMICK (1999): *idem.*]. MacCormick tomaba como referente de su teoría el caso *MacCormick v. Lord Advocate*. En este caso precisamente su padre defendía que los Ministros del Gobierno británico habían vulnerado el Tratado de la Unión al aconsejar a la Reina Isabel adquirir el título de Isabel II, puesto que con la unión se habría fundado un nuevo Estado en el que la Reina no sería la segunda Isabel en acceder al trono, sino la primera del nuevo Reino Unido. El caso, sin embargo, fue desestimado (*MacCormick v. Lord Advocate*, 1953 S.C. 396).

(14) JOHNSON (1980): 107; KING (2009): 10, 37, 76 y 97.

(15) BARANGER (2008): 269-271.

Evidentemente, Escocia nunca fue dominio del imperio, formó parte del poder central tras su unión, por vía de tratado, con Inglaterra. Pero dentro de las islas se reflejó también ese modelo de gobierno fuerte e instituciones políticas muy centralizadas (16), conjugado con la diversidad civil y jurídica de los diferentes territorios que componían el país (17).

En el año 1885, de hecho, se creó una sección de la Administración británica separada del resto de unidades administrativas con la misión de encargarse de todos los asuntos domésticos escoceses (transversal, por tanto), tras sucederse las quejas sobre la calidad de la Administración central sobre Escocia. Un secretario de Estado encabezó el nuevo departamento administrativo —llamado la *Scottish Office*, que tras la *devolution* cambió su nombre a *Scotland Office*—. La *Scottish Office* al principio tenía su sede en Londres, aunque posteriormente se trasladaría a Edimburgo (18).

La fecha de creación de la *Scottish Office* coincide prácticamente con otra fecha importante, la de la aparición de la primera propuesta normativa de autonomía para Irlanda elaborada en 1886 por Gladstone, el *Premier* británico, que pertenecía al partido liberal (19). Desde esa primera propuesta hasta 1914 los

(16) Cuando se produjo la unión de ambos Reinos toda norma que se opusiera a los términos del tratado quedaba abolida. Westminster se encargaba de legislar, sobre todo, lo concerniente al gobierno del Reino, en el sentido más amplio de gobierno (*public right, policy and civil government*), de manera uniforme. MACCORMICK (1999): 52-53.

(17) El mismo MacCormick, muy cercano al SNP, tanto que en sus últimos años de vida asesoró a Alex Salmond cuando se convirtió en Primer Ministro escocés [WALKER (2011): 28], habla de «la anomalía escocesa». Para él lo anómalo es que un Estado profundamente unitario, el arquetipo de un Estado-nación, como el Reino Unido, cuente con una administración separada y una separación judicial [MACCORMICK (1999): 60].

(18) KEATING (2010): 18. *Serving Scotland Better* (2009): 30.

(19) Desde 1880 se debatía también en Escocia sobre el autogobierno, bajo la influencia de los postulados pro-federalistas del Partido Liberal, partido que tenía gran respaldo en Escocia. En 1886 se creó la *Scottish Home Rule Association*, que constituyó un grupo de presión importante dentro del partido liberal hasta 1914 —*home rule* es sinónimo de autonomía—. En 1918 la *Scottish Home Rule Association* retomó sus actividades, que se prolongaron hasta 1929. En el seno de la asociación surgieron dos grupos diferenciados, uno radical y el otro moderado, que serían el germen, uno del *National Party of Scotland*, el primero, y el otro del *Scottish Party*. El *National Party of Scotland* fue fundado en 1928 y era pro-independentista. El *Scottish Party* se fundó en 1932 por partidarios del autogobierno que afirmaban, a su vez, la lealtad a la Corona británica. Estos dos partidos se unieron en 1934 para crear el *Scottish National Party* —SNP—; John MacCormick, el padre del filósofo del Derecho Neil MacCormick, fue el encargado de desarrollar los objetivos programáticos del partido que, por entonces, no incluían el objetivo de la independencia, sino el más modesto de un Parlamento escocés que se ocupara de los asuntos internos en Escocia, incluyendo finanzas e impuestos [vid. MORENO (1995): 103, 130, 137 y 138, al que sigo en esta nota al pie de página; KEATING (2009): 42 y 43, y vid. también, MITCHELL, DENVER, PATTIE y BOCHEL (1998): 166]. A partir de 1945 dominó en el nacionalismo, propiedad ya casi exclusiva

liberales presentaron en el Parlamento británico no menos de tres proyectos de *Home Rule* (autonomía) para Irlanda aunque ninguno de ellos prosperó (20). Los intentos de introducir el autogobierno en Escocia también se sucedieron, aunque con el mismo resultado, hasta finales del siglo pasado (21). Así, los únicos cambios que se produjeron en esas fechas en materia territorial fueron de carácter administrativo.

A partir de 1892, el Secretario de Estado que dirigía la *Scottish Office* pasó a incorporarse al Gabinete británico, y en 1926 se elevó su rango al de Ministro del Gobierno de su Majestad (22). El Ministro para Escocia, con el apoyo de la Administración central en Escocia (la *Scottish Office*), era el encargado de dirigir y gestionar aquellos asuntos que, por razones históricas, estaban organizados de forma diferente en Escocia que en el resto del Reino Unido. Entre sus misiones estaba la de hacer lobby a favor de Escocia ante las autoridades centrales. En buena parte, su función consistió en adaptar la política gubernamental a las instituciones y leyes escocesas (23).

del *SNP*, la tendencia separatista [KEATING (1996): 221]. Sobre las tensiones entre «gradualismo y maximalismo» en el *SNP*, *vid.* MORENO (1995): 140.

(20) BOGDANOR (2009): 89-90.

(21) Entre 1889 y 1927 tuvieron lugar veinte iniciativas, entre proyectos de ley y mociones, en el Parlamento británico para introducir la autonomía en Escocia [KEATING (2009): 43]. En 1894 los Comunes aprobaron ya una resolución por la que se declaraba que era deseable que Escocia tuviera un parlamento. Un relato pormenorizado de los diferentes intentos de introducir un Parlamento en Escocia y de dotar de autonomía a dicha parte del país, desde 1889 a 1979, así como de las diferentes vicisitudes políticas relacionadas con este proceso se puede ver en MORENO (1995): 103-175. Cabe destacar que en algún momento de su historia, cada uno de los tres partidos principales del Reino Unido, incluyendo el Conservador, mostraron su apoyo al proceso de descentralización territorial del poder en Escocia [MITCHELL, DENVER, PATTIE y BOCHEL (1998): 161].

(22) La costumbre es que el Ministro para Escocia sea un diputado del partido en el poder elegido por alguna circunscripción escocesa. A pesar de que tras la *devolution* la figura podría haber perdido su sentido, la misma sigue existiendo [KEATING (1996): 202].

(23) KEATING (2010): 21 y 22; *vid.* también, *idem* (1996): 201-202. En el informe del Parlamento escocés [*Serving Scotland Better*: 30] se explica cómo, antes de la *devolution*, la *Scottish Office* tenía competencias en sanidad, educación, justicia, agricultura y pesca, se encargaba del Servicio Nacional de Salud escocés y representaba los intereses escoceses en el Gobierno británico, además de ocuparse de que en la preparación de los proyectos de ley se tomara —dicen los unionistas— buena cuenta de los intereses de Escocia. Anthony King subraya cómo Escocia tenía un grado sustancial de independencia administrativa, pero ninguna existencia política diferenciada. Escocia y Gales se dirigieron desde Londres desde un primer momento [KING (2009): 26].

2. *Los fracasados intentos de descentralización territorial de la década de los setenta del siglo pasado*

Las demandas de una mayor autonomía política para Escocia no encontraron el suficiente eco hasta los años setenta del siglo pasado (24). El partido laborista abandonó su política a favor de la autonomía escocesa allá por los años veinte de dicho siglo y centró su actividad en la lucha por la igualdad de la clase trabajadora ante la situación de desempleo masivo y la tensión social que se vivía en las regiones industriales (25). El ascenso del voto al *SNP* (26) en Escocia a finales de los sesenta y principios de los setenta del siglo XX fue lo que marcó un giro en la política laborista en Escocia (27). En esos años comenzó el declive del partido conservador en Escocia (28). Para el laborismo, el voto escocés era, y sigue siendo, fundamental en la lucha por alcanzar el poder en el Reino Unido (29). Por eso, como medida para intentar contrarrestar el ascenso del *SNP* (30), los laboristas propusieron introducir un régimen de autonomía terri-

(24) Sobre los factores que habrían actuado como elementos de cohesión desde el siglo XIX hasta que la cohesión comenzó a resquebrajarse en los años sesenta del siglo XX *vid.* KEATING (2001a): 24.

(25) O'MORGAN (2001): 12.

(26) Para Moreno el ascenso del *SNP* en los años sesenta se produjo gracias al voto de protesta ante la crisis industrial y el hastío del electorado escocés ante la política de alternancia entre laboristas y conservadores, así como por la frustración larvada por el fracaso del *Scottish Covenant* —o pacto por Escocia— de finales de los años cuarenta del siglo pasado, que propugnaba la creación de un parlamento escocés y que obtuvo dos millones de firmas en la Escocia de entonces [MORENO (1995): 140].

(27) En 1969 el Primer Ministro británico, el laborista Harold Wilson, anunciaba la creación de una comisión para estudiar la posible reforma constitucional en materia de descentralización política (*a Royal Commission on the Constitution*). Esta comisión elaboraría un informe en 1973, conocido como el informe Kilbrandon —*Kilbrandon Report*—, en donde se proponía la *devolution* para Escocia. Curiosamente, el partido conservador de Edward (Ted) Heath, en 1968, anunció también que estaba a favor de la *devolution*, pero en su etapa como Primer Ministro, de 1970 a 1974, no defendió dicha política con mucho ahínco. El partido conservador abandonó definitivamente esta política con el ascenso de Margaret Thatcher al liderazgo del partido en 1975, tras la derrota electoral de Heath en 1974 y su sustitución por el laborista Harold Wilson [MITCHELL, DENVER, PATTIE y BOCHELL (1998): 167. Sobre el informe *Kilbrandon*, MORENO (1995): 160].

(28) KEATING (2010): 61-67. *Vid.* también, BOGDANOR (2009): 90. En los años cincuenta del siglo XX los Conservadores habían ganado casi los mismos escaños que los laboristas en Escocia y prácticamente el mismo número de escaños en ciudades como Glasgow [KING (2009): 89].

(29) Únicamente en 1945 y 1966, señala Bogdanor, los laboristas gozaron de mayoría en Westminster sin depender para ello de los diputados escoceses [BOGDANOR (2009): 22].

(30) Entre 1959 y 1970 el *SNP* aumentó su apoyo del 0,5 por 100 del electorado escocés al 11,4 por 100. Ahora bien, debido al sistema electoral británico, mayoritario (*first-past-the-post*), el

torial o *devolution* en Escocia (31). No todos los diputados del Partido Laborista apoyaron la propuesta; el partido estaba muy dividido sobre la cuestión.

El Gobierno británico, entonces laborista, introdujo en el Parlamento sendos proyectos de ley de *devolution*, que fueron aprobados en el año 1978 (32), tras lograr los opositores del propio partido que se introdujera una enmienda —la enmienda «Cunningham»— en los Comunes por la cual si el referéndum a celebrar en Escocia para aprobar la autonomía resultaba negativo o, aún siendo positivo, no era apoyado por un mínimo del 40 por 100 del censo electoral, el Gobierno vendría obligado (siempre con los matices propios del principio de soberanía del Parlamento) a introducir una orden (*a repeal order*) para que el Parlamento procediera a derogar dicha legislación.

El referéndum se celebró en el año 1979 (33). Los galeses rechazaron la *devolution*; los escoceses, sin embargo, la apoyaron (por un 51,6 por 100 de los votos) pero la participación electoral, de un 62,9 por 100, constituyó solo un 33 por 100 de los electores censados por lo que no se llegó al mínimo requerido. En las posteriores elecciones generales los laboristas perdieron el poder. Las divisiones en el partido y el fracaso de su política de *devolution* le supusieron la pérdida de una cuestión de confianza en los Comunes, producto de la retirada del apoyo de los nacionalistas. A ello le siguió el posterior fracaso electoral. Comenzó así su largo peregrinaje en la oposición. Por supuesto, la nueva Primera Ministra, la conservadora Margaret Thatcher, no tardó en promover la derogación de la legislación sobre la *devolution* (34).

SNP logró solo un diputado para la *House of Commons* en 1970 —no tenía ninguno con anterioridad— [MORENO (1995): 142 y 149-154]. En las dos elecciones generales que se sucedieron en 1974, el *SNP* se hizo, en la primera de ellas, con un 22 por 100 de los votos y 7 de los 71 escaños que se disputaban en Escocia, y en la segunda, con un 30 por 100 de los votos y 11 de los escaños y quedó como segunda fuerza política detrás de los laboristas en 41 de las circunscripciones escocesas [BOGDANOR (2009): 33].

(31) BOGDANOR (2009): 34.

(32) Los proyectos recibieron la sanción real en julio de 1978 [*HC Deb 31 July 1978 vol 955 cc95-6*]. Sobre la elaboración y el contenido de los proyectos *vid.* JOHNSON (1980): 108-120, y en mayor detalle VERDASCHI (1999): 83-88.

(33) La pregunta en el referéndum fue ¿debería hacerse efectiva la Ley para Escocia de 1978? (*Should the Scotland Act, 1978, be implemented?*) [BOGDANOR (2009): 176].

(34) BOGDANOR (2009): 90-91, 176 y 183-184; MITCHELL, DENVER, PATTIE y BOCHELL (1998): 166-167, donde se hace un exhaustivo relato de los acontecimientos políticos que precedieron al referéndum.

3. Los años de gobierno del partido conservador y la crisis del sistema político británico

Las políticas conservadoras del Gobierno de Thatcher no fueron bien recibidas en Escocia, donde se veía al Gobierno británico como un gobierno ajeno (35). Particularmente controvertido fue su *poll tax* —un impuesto local que gravaba a todos por igual—. Este impuesto se introdujo primero en Escocia (36), antes que en el resto del país, a pesar de que la mayoría de los parlamentarios escoceses en Westminster habían votado en contra (37). Sin duda, las políticas conservadoras reavivaron el deseo de autonomía en Escocia, aunque no fueron la única causa de que por fin en 1997 se concretara la *devolution* (38).

El apoyo a la *devolution* en Escocia se debió en gran medida al hastío reinante en relación con el modelo político británico (el «*Westminster model*»), al desgaste sufrido por las instituciones y por el modelo constitucional británico y a la búsqueda de un nuevo modelo de convivencia política (39). Por eso, una

(35) Resultados electorales de los partidos en Escocia (número de escaños conseguidos) en las elecciones generales durante los años de gobierno conservador [BOGDANOR (2009): 91]. Es interesante observar que los escaños sacados por el *SNP*, a pesar de su ascenso en número de votos, y como consecuencia del sistema electoral, fueron muy reducidos a nivel nacional.

	1979	1983	1987	1992
Conservadores	22	21	10	11
Laboristas	44	41	50	49
Liberales	3	8	9	9
SNP	2	2	3	3
Total	71	72	72	72

(36) *Vid.*, por ejemplo, dentro de nuestras fronteras, la editorial de *El País*, «Adios al *Poll Tax*», de 24 de marzo de 1991, donde se le califica de «el odiado *poll tax*» http://elpais.com/diario/1991/03/24/opinion/669769208_850215.html.

(37) KEATING (2010): 28-29.

(38) KEATING (2011): 8: «In Scotland, however, resistance to Thatcherism had a vehicle in national identity, with the nation being reinvented on social democratic lines»; *Vid.* también, BOGDANOR (2009): 90-91; MITCHELL, DENVER, PATTIE y BOCHELL (1998): 167, y MITCHELL (2010b): 101-102.

(39) Sobre este punto, *vid.* BOGDANOR (2009): 3 y 4. El autor abre su libro con las siguientes palabras: «WE ENGLISHMEN», DECLARES Mr Podsnap in Charles Dicken's novel, *Our Mutual Friend*, "are Very Proud of our Constitution..." But the wider-ranging reforms of the Blair era would hardly have been introduced had the British people been as satisfied with their institutions as they seem to have been in Mr. Podsnap's time. One of the central themes of British history during the second half of the twentieth century seems to be a striking loss of national self-confidence in our institutions and in our constitutional arrangements». Ver también sobre el deseo

de las novedades incorporadas al diseño de la *devolution* para Escocia por el Gobierno de Blair, frente al modelo de 1978, fue la introducción de un sistema electoral proporcional para elegir a parte de los representantes del Parlamento escocés (40). En cualquier caso, en la decisión de incluir el sistema de representación proporcional en Escocia tuvieron también su peso los cálculos electoralistas, pues se pensó que un sistema proporcional impediría una mayoría del *SNP* en el Parlamento escocés (41).

¿Cuáles fueron las causas del desgaste del sistema político británico? El sistema mayoritario de elección aplicado a las elecciones para la *House of Commons* (*first-past-the-post*) favoreció un sistema parlamentario bipartidista con dos partidos fuertes y en el que el partido más votado tenía grandes posibilidades de gobernar con mayoría absoluta (42). El papel del Parlamento dentro del esquema institucional británico quedó muy constreñido. La cultura de confrontación permanente entre los dos partidos que se alternaban en el poder se instaló en el panorama político británico. A la sensación de agotamiento del modelo producido por este estado de cosas (43), se unió una percepción generalizada de que todo lo que no proviniese del centro, esto es, de Londres, no tenía interés

de una «nueva política» opuesta al *Westminster model* como motor del cambio hacia la *devolution* en Escocia, KEATING (2010): 30.

(40) En realidad, La *Scotland Act* de 1998, que es la ley que introduce la *devolution* en Escocia, establece un Parlamento unicameral para Escocia de 129 miembros, de los cuales 73 se eligen por el sistema tradicional mayoritario (en cada circunscripción, *constituency*, gana un solo candidato) y otros 56 miembros se eligen por un sistema de elección proporcional, por regiones (*additional member system*) [HADFIELD (1999): 7].

(41) MITCHELL (2010b): 103; *idem* (2010a): 86; KEATING (2010): 32, e *idem* (2011): 4; WARD, Alan J. (2000): 134. Bogdanor explica cómo en un sistema político como el escocés, con presencia de cuatro partidos, se hizo evidente ya en los años setenta que con un sistema mayoritario como el de *first-past-the-post* los nacionalistas escoceses podrían hacerse con una mayoría en un futuro parlamento escocés con solo un 35 por 100 de los votos y reclamar entonces que habían obtenido el mandato para conducir a Escocia a la independencia, y tal cosa no era impensable puesto que en octubre de 1974 el *SNP* había obtenido un 30 por 100 de los votos escoceses. A pesar de ello, en sus propuestas de los años setenta el Partido Laborista seguía defendiendo un sistema electoral mayoritario para un futuro parlamento escocés, y, sin embargo, en los noventa cambió su posición para defender un sistema electoral proporcional para los parlamentos autónomos [BOGDANOR (2009): 34].

(42) KING (2009): 10, 29, 35, 37 y 76. King alude a cómo el vencedor se lo lleva todo —«winner takes all»— y al papel poco significativo que le quedaría a la *House of Commons* y cómo la propia *House of Commons* se asigna ese papel a sí misma. Una explicación detallada del problema en JOHNSON (1980): 58-62.

(43) JOHNSON (1980): 58-62 [«In other words, it is adversary politics and the two-party syndrome which are inexorably destroying the political vitality of Parliament itself» (*idem*: 61)]. En el mismo sentido, KING: (2009): 10 y 63.

político, percepción que el control discrecional de los recursos financieros desde el centro, vital en el Estado de bienestar, ayudó a fortalecer.

La *Scottish Office* y el Ministro para Escocia no supieron dar una mayor visibilidad a la política gubernamental en Escocia. A pesar de tener sede en Edimburgo, no contaban con instituciones provinciales que trasladasen sus políticas a los ciudadanos escoceses e hicieron poco para contrarrestar la impresión de alejamiento (incluso físico) y desinterés hacia el gobierno central por parte de los ciudadanos escoceses. Se generó una demanda de otras formas de participación y un revivir de las demandas de autogobierno, atribuible en gran medida a esa frustración por la rigidez del control y dirección desde el centro (44). El ascenso del nacionalismo escocés en los años setenta podría verse como un reto frente al centralismo y como consecuencia del mismo, aunque sin duda otros factores favorecieron también su ascenso en esos años (45).

El hastío reinante haría que a partir de 1979 a los nacionalistas se unieran otros movimientos políticos y sociales en la lucha a favor de la autonomía. Estos movimientos, además de compartir su rechazo hacia las políticas conservadoras, buscaban una reforma electoral y el establecimiento de un modelo político nuevo, diferente al modelo de *Westminster* (46). Cualitativamente esto suponía un salto importante en el movimiento pro-autonomía. El resultado fue la creación en el año 1989 de la *Scottish Constitutional Con-*

(44) JOHNSON (1980): 89-92 y 112-114. La Comisión Kilbrandon (1969-1973) —según recoge JOHNSON, *op. cit.*— a través de una serie de encuestas sociológicas confirmó que en Escocia y Gales no existía la sensación de proximidad del Estado y de cercanía de las instituciones. Por otro lado, en el Gobierno británico siempre imperó lo inglés, en buena parte por la diferencia de tamaño respecto de las otras partes del Reino.

(45) JOHNSON (1980): 107-109. Johnson menciona entre esos otros factores la pérdida de beneficios materiales, la debilidad económica de la época y el hueco dejado por el declive del imperio, que era sin duda un factor de identidad común para los británicos (*idem*: 108 y 110-112). También MacCormick incide en la idea de que quizás era el imperio lo que mantenía cohesionados a los británicos [MACCORMICK (1999): 61].

(46) MITCHELL (2010b): 101. Señala el autor en este artículo: «Whereas support for devolution at the time of the 1979 referendum was drawn from across the left-right spectrum, this had changed considerably by the time of the second referendum —el de 1997—». *Vid.* también MITCHELL (2010a): 86. Esto explica que los laboristas presentaran una proposición de ley en el Parlamento, en el año 1987, que se desviaba por primera vez de lo que habían propuesto hasta entonces al incluir la propuesta de que el Parlamento escocés fuera elegido de forma proporcional [MITCHELL, DENVER, PATTIE y BOCHEL (1998): 168]. Señala Bogdanor que, a diferencia del nacionalismo irlandés, muchos escoceses vieron en la *devolution* una oportunidad para lograr una mejora cualitativa de los servicios prestados por los poderes públicos. BOGDANOR (2009): 98; también KEATING (2001b): 60.

vention, fuera de cualquier marco institucional (47). En ella participaron los Laboristas, los Liberal-Demócratas, el Congreso de Sindicatos escoceses (the *Scottish Trades Union Congress*) y la mayoría de las iglesias escocesas; el objetivo: delinear un proyecto de autonomía para Escocia. En su primera reunión, en marzo de 1989 los delegados de la Convención, incluyendo los laboristas, firmaron una declaración, conocida como el *Claim of Right*, que reconocía el derecho soberano de los escoceses a determinar la forma de gobierno que mejor se adaptase a sus necesidades. Como se ha apuntado, esta declaración de soberanía del pueblo escocés ponía en cuestión uno de los principios básicos de la Constitución británica, el principio de la soberanía parlamentaria (48).

En definitiva, tras los anhelos de mayor autonomía se escondía el agotamiento del modelo político británico (49). Latía también detrás una cuestión de mucho mayor calado: la convulsión de los cimientos de la Constitución tradicio-

(47) En palabras muy ilustrativas de King: «Largely unnoticed south of the border, a do-it-yourself, non-statutory ... Convention», KING (2009): 64.

(48) MITCHELL (2010b): 102. El contenido original de la declaración, reproducido por Mitchell, *op. cit.*, es el siguiente: «We, gathered as the Scottish Constitutional Convention, do hereby acknowledge the sovereign right of the Scottish people to determine the form of Government best suited to their needs, and do hereby declare and pledge that in all our actions and deliberations their interests shall be paramount. We further declare and pledge that our actions and deliberations shall be directed to the following ends: To agree a scheme for an Assembly or Parliament for Scotland; To mobilise Scottish opinion and ensure the approval of the Scottish people for that scheme; and To assert the right of the Scottish people to secure implementation of that scheme». La declaración fue firmada, entre otros, por 58 de los 72 parlamentarios de las circunscripciones escocesas de la *House of Commons*, incluyendo a Gordon Brown (*vid. idem*). *Vid.* también, HADFIELD (2004): 243, donde se explica que no tomaron parte en la Convención ni el Partido Nacionalista escocés ni el Partido Conservador británico.

(49) «La autoridad —de las instituciones políticas— de uno de los sistemas políticos considerados más estables del mundo —el del Reino Unido— se ha debilitado tanto que ya no es capaz de resolver muchos de los problemas de la sociedad» [...] «Nos encontramos ante una falta de fines compartidos y de cohesión que son la marca de las sociedades en declive». Estas palabras son de 1977. Con ellas comenzaba Nevil Johnson, profesor del Nuffield College de Oxford, su libro *«En busca de la Constitución (reflexiones sobre el Estado y la sociedad en el Reino Unido)»*.

«En otro tiempo, seguía Johnson, se me habría tachado de fantasioso, de no estar en contacto con la realidad, pero hoy no es irracional preguntarse si el Reino Unido podrá seguir existiendo “Unido” —refiriéndose específicamente a las demandas de autonomía en Escocia y Gales— por mucho tiempo en la forma en la que nos es familiar».

El autor describía un sistema político viejo y cansado, que habría perdido su vitalidad y que se mantendría desde un punto de vista meramente formal, pero que necesitaría de una verdadera reconstrucción para poder mantenerse en el tiempo ante un nuevo peligro que acechaba a este viejo modelo político agotado: el del desmembramiento del país [JOHNSON (1980): págs. XX del prólogo y 1, 26 y 78].

nal británica (50) . Quizás en ello encuentre el lector similitudes con el proceso que estamos viviendo actualmente en España.

¿Qué respuesta se dio desde el centro al reto del agotamiento del sistema político? ¿Por qué no resolvió satisfactoriamente la *devolution* los anhelos de cambio? ¿Qué pudo llevar a los escoceses a votar a un partido una de cuyas propuestas principales era la de celebrar un referéndum de independencia para Escocia? A estas preguntas trataremos de dar respuesta en lo que sigue.

IV. EL TRÁNSITO DEL CENTRALISMO A LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER

1. *La introducción de la devolution: características esenciales del modelo de distribución territorial del poder*

En el año 1996, los laboristas anunciaron que convocarían un referéndum para introducir la autonomía en Escocia (*devolution*) si ganaban las elecciones de 1997 (51). Ganaron las elecciones y en septiembre de 1997 se celebró el prometido referéndum en Escocia, esta vez con carácter previo a la aprobación de la legislación descentralizadora y sin ninguna barrera electoral (posiblemente por la amarga experiencia política de 1979). La mayor parte de los electores escoceses apoyaron la creación del nuevo Parlamento escocés (52).

(50) Los años, dice Bogdanor, en que se elogiaban las instituciones británicas, han pasado y quizás no volverán. Ahora cualquier alegato a favor de la vieja constitución tiende a tener un aire defensivo [BOGDANOR (2009): 24]. Anthony King sitúa en los años finales de 1960 del siglo pasado el momento en el que empieza a cuestionarse la esencia de la Constitución tradicional británica, por primera vez, señala el autor, en muchas generaciones [KING (2009): 53].

(51) Los laboristas hicieron el anuncio sin consultar ni a los liberal-demócratas ni a los demás participantes en la *Scottish Constitutional Convention* lo que generó malestar en el seno de los participantes en esta. El partido laborista introdujo en el esquema de *devolution*, con ciertas modificaciones, una parte de las propuestas de la *Scottish Constitutional Convention*; en concreto el sistema de voto y el margen de variación del impuesto sobre la renta de las personas físicas [MITCHELL, DENVER, PATTIE y BOCHEL (1998): 169 y 172]. *Vid.* también MACCORMICK (1999): 59; KING (2009): 64, y HADFIELD (2004): 244, quien pone de manifiesto cómo los laboristas tenían su propia agenda de reformas, no totalmente coincidente con la de la Convención (según consta en el *White Paper «Scotland's Parliament»*, publicado por los laboristas en ese año 1997).

(52) En el referéndum se hicieron dos preguntas. La primera, si los escoceses estaban de acuerdo en que hubiera un Parlamento propio para Escocia; la segunda, si estaban de acuerdo en que dicho Parlamento pudiera modificar los impuestos. El 74,3 por 100 de los escoceses que acudieron a las urnas apoyaron la creación de un Parlamento para Escocia mientras que un 63,3 por

Un buen diseño constitucional de todas las piezas del sistema de descentralización del poder era un elemento esencial para lograr un estado viable capaz de contener los nacionalismos (53); no olvidemos que el objetivo era ese. El diseño adecuado de las instituciones, de la distribución de competencias y de los mecanismos de coordinación entre las diferentes unidades territoriales y de estas con el centro en ocasiones no bastan para contener las pretensiones separatistas pero es cierto que un diseño que presenta disfuncionalidades claras incrementa de forma considerable las tensiones centrífugas dentro del Estado, como se ha venido demostrando en modelos «inacabados» como el español. La doctrina británica se ha mostrado muy crítica con el diseño constitucional de descentralización territorial implantado en el Reino Unido (54). Este modelo es, ciertamente, peculiar (55).

100 apoyaron que el Parlamento tuviera cierta capacidad de variar los impuestos. La participación electoral fue de un 60,2 por 100. Con esta participación, un 44,7 por 100 de los votantes censados (por encima del 40 por 100 que se exigió en el 79) apoyaron la creación del Parlamento y un 38,1 por 100 de los censados el poder de modificación de impuestos. DEWDNEY (1997): 6 y 9.

(53) JOHNSON (1980): 123, 126-127. El siguiente comentario puede uno trasladarlo como reflexión al caso español (la traducción es mía): «[E]l Reino Unido solo puede sobrevivir como un Estado unitario si sus diferentes componentes pueden redefinir con éxito qué es aquello que les une dentro de sus diferentes historias y lo que debe mantenerles unidos en el futuro. Estas son las preguntas a las que debe encontrarse respuesta y las respuestas no pueden venir de proyectos tan pretendidamente inteligentes como insuficientes («clever little schemes») cuyo único propósito es aparentar un cambio en las relaciones en el Reino Unido, buscando en realidad mantener el *statu quo*» (*idem*: 23 y 125; criticando además la propuesta de la Kilbrandon Commission). Tampoco es sensato trasladar soluciones de otros modelos sin tomar en cuenta la idiosincrasia del régimen político constitucional de cada país. En este sentido, coincido con la conclusión del Parlamento escocés que afirmaba que tras estudiar el modelo federal, había concluido que las soluciones que funcionan cuando cada parte de un Estado puede ser gobernada de la misma forma, no funcionarían en el Reino Unido, donde una parte del mismo, Inglaterra, concentra el 85 por 100 de la población del país y además no quiere la descentralización territorial [*Serving Scotland Better* (2009): 5]. Conviene aprender lecciones de otros modelos, pero no trasladarlos acríticamente a la realidad en la que se quieren implantar.

(54) Mucho se ha discutido si la *devolution* impulsada por los laboristas en 1997 fue producto del pragmatismo o de un diseño constitucional cuidadoso [HADFIELD (2004): 239]. Para Bogdanor las reformas constitucionales de finales de los noventa y principios de la década de los dos mil, que incluyen la *devolution*, se introdujeron de forma fragmentada, no planificada y pragmática, esto último dicho no como alabanza, sino como crítica [BOGDANOR (2009): 5]. Dawn Oliver, citado por Mitchell, considera que las reformas fueron la respuesta pragmática a las presiones políticas y los problemas existentes pero sin que detrás hubiera un plan o programa coherente [MITCHELL (2010a): 85], algo que también señala Keating [KEATING (2001a): 41]. King señala que una de las cuestiones más impactantes de la nueva constitución británica es que nadie la ha diseñado, que no hubo una convención constitucional, que no ha habido un momento fundacional, que la nueva constitución británica carece de un plan y también de un sujeto planificador —«the new constitution lacks not only a planner, but a plan»— e.g. un poder constituyente que haya ejer-

En primer lugar, la descentralización territorial del poder o *devolution* (como se conoce la misma), no se contiene en un instrumento normativo supra legal, sino en leyes aprobadas por *Westminster*, como consecuencia del principio de la soberanía parlamentaria. El Parlamento británico sigue siendo soberano y, en teoría, más que en la práctica, puede abrogar las leyes de *devolution* y volver al *statu quo* inicial en cualquier momento, algo que evidentemente ni se plantea actualmente (56).

Por otro lado, la descentralización del poder es asimétrica. Quizás lo más chocante sea que Inglaterra, que es el territorio del Reino Unido con una mayor tasa de población (el 85 por 100 de los británicos viven en Inglaterra), no tiene instituciones autónomas y el Parlamento de *Westminster* es, a estos efectos, también el Parlamento inglés (57).

La *Scotland Act* de 1998 (que ha sido reformada en 2012) es la ley que crea y transfiere poderes al Parlamento y al Gobierno de Escocia. El sistema de distribución competencial que se establece en la *Scotland Act* es aparentemente simple. Existe una lista de materias reservadas a *Westminster*, listadas en el *Schedule 5* de la ley y todas aquellas materias que no se hallan en esa lista o que la *Scotland Act* señala que no pertenecen al Parlamento británico son compe-

cido como tal—; es una constitución donde el poder aparece fragmentado, en el sentido de roto en fragmentos, no de descentralizado [KING (2009): 99-101]. MacCormick, mantenía en 1999 que la *devolution* en Escocia tal y como fue diseñada no duraría mucho y se refería a la anomalía escocesa [MACCORMICK (1999): 60-61]. También habla de inconsistencias y anomalías en el modelo de *devolution* Hadfield [HADFIELD (2004): 252-253]. Y el título con el que Alan J. Ward, Profesor Emérito de ciencias políticas de la Universidad *William and Mary*, titula su capítulo de contribución al libro de Jeffrey Jowell y Dawn Oliver *The Changing Constitution* es más que significativo. «La *devolution*, el extraño diseño constitucional de los laboristas» («Devolution: Labour's Strange Constitutional Design») [WARD (2000): 111].

(55) El lector puede encontrar una descripción completa del modelo británico de descentralización territorial del poder en castellano en LÓPEZ BASAGUREN (2014): 123-157 y también en SÁNCHEZ FERRO (2013): 33-83.

(56) HADFIELD (1999): 24 y 25. Bogdanor remarca la erosión del principio de soberanía parlamentaria que ha supuesto la *devolution* [BOGDANOR (2009): 40 y 111-113].

(57) Señala Keating, y no es el único, que la opinión pública inglesa es contraria a la idea de un sistema federal que pueda suponer la subordinación de Inglaterra a instituciones federales comunes, se sobreentiende que con una representación de tipo territorial que reduciría el peso actual de Inglaterra en el Parlamento. Bajo el sistema actual el peso de lo inglés en el Parlamento británico es considerable. En 2011 Keating apuntaba que, según datos contrastados, habría más recelos en Inglaterra hacia la influencia de los escoceses en el Parlamento británico una vez que se les había concedido la *devolution* que sobre la propia autonomía escocesa y aventuraba que los ingleses preferirían la independencia de Escocia a un Reino Unido completamente federal [KEATING (2011): 3; *vid.* en el mismo sentido, BOGDANOR (2009): 33].

tencia del Parlamento escocés (luego no hay una lista expresa de competencias escocesas, sino que hay que extraerlas por exclusión).

Entre las materias reservadas a las instituciones centrales, según la Ley de 1998, se encuentran la Corona, la Unión de los Reinos de Inglaterra y Escocia —esencial en relación con el referéndum de independencia—, la política exterior, la defensa y la seguridad nacional, el mercado común, la inmigración y la nacionalidad, la energía, la electricidad, el gas, el comercio y la industria, la seguridad social, algunos aspectos del transporte, la igualdad de oportunidades, el empleo, la moneda, la política fiscal y monetaria, el derecho de competencia, monopolios y, en fin, otras competencias que se relacionan normalmente con la unidad del Estado (58). Por exclusión, las materias «devueltas» al Parlamento escocés son básicamente salud, educación y formación, gobierno local, trabajo social, vivienda, planeamiento urbanístico, turismo, algunos aspectos del transporte, desarrollo económico y apoyo financiero a la industria, medio ambiente, policía y bomberos, agricultura, bosques y pesca, deportes y cultura, estadísticas y registros públicos.

De acuerdo con la sección 28 (7) de la *Scotland Act*, Westminster retiene el poder de hacer leyes para Escocia incluso en materias de competencia escocesa, lo cual podría haber generado disputas. Sin embargo, en este campo se sigue una convención, la convención Sewel, según la cual Westminster no legisla sobre materias competenciales escocesas sin el consentimiento del Parlamento escocés (59). Las convenciones son un complemento esencial de las normas constitucionales; generalmente se obedecen con el mismo celo que las normas jurídicas (60). Westminster busca el consentimiento del Parlamento escocés

(58) Una lista detallada de las competencias reservadas antes de la reforma de la *Scotland Act* de 2012 puede verse en KEATING (2010): 35. La *Scotland Act* de 2012 en materia competencial ha supuesto poco cambio. *Vid.* sobre las nuevas competencias introducidas tras la reforma de la *Scotland Act* de 2012, SÁNCHEZ FERRO (2013): 66.

(59) Si Westminster legisla interfiriendo en materia competencial escocesa, Escocia puede volver a legislar sobre dicha materia porque la misma seguiría siendo de su competencia, esto es, no porque Westminster haga una ley que afecte la competencia escocesa la competencia se traslada a Westminster. Por ello es conveniente llegar a acuerdos políticos; de ahí la existencia de la convención Sewel. Para que el esquema competencial de la *Scotland Act* cambie deben introducirse cambios expresos en la lista de materias reservadas a Westminster, es esta lista la que debe ser modificada [MUNRO (2003): 196; CRAWFORD (2010): 94]. La convención obliga al Parlamento británico a presentar ante el Parlamento escocés una *Legislative Consent Motion*, antes conocida como *Sewel Motion*, esto es, una solicitud de consentimiento, tanto para cambiar el esquema de competencias existente como para extender las competencias de los Ministros de Escocia [<http://www.scotland.gov.uk/About/Government/Sewel/Background>, consultado el 26.04.2014].

(60) A. V. Dicey otorgaba un papel preponderante a las convenciones, como complemento indispensable de las normas constitucionales. Las convenciones son normas no jurídicas o prácti-

cuando quiere aprobar normas en las que parecen existir argumentos sólidos de que es mejor abordar cierta cuestión desde un punto de vista global para todo el Reino Unido y considera conveniente legislar por ello en materia atribuida a la competencia escocesa.

Entre 1999 y 2003 se aprobaron 41 *Sewel Motions* (luego denominadas *Legislative Consent Motions*), algo chocante si nos mirásemos en el espejo del Estado de las autonomías español: un Parlamento central aprobando normas que afectan a competencias de un Parlamento territorial con el consentimiento de este. Ciertamente, la fuerza mayoritaria tanto en el Parlamento escocés como en el Parlamento británico en esos años era el Partido Laborista. El problema se podría haber planteado cuando el *SNP* accedió al poder en Escocia tras las elecciones de 2007, pero no fue así; no se aprecia, de hecho, una caída radical en el número de mociones de consentimiento aprobadas (61). La negociación política funciona.

Tampoco ha habido grandes disputas competenciales entre Edimburgo y Londres en los tribunales, a diferencia de lo que ocurre en España (62). Es verdad que solo una de las entidades puede exceder el marco de sus competencias, Escocia, pues Westminster sigue siendo soberano y, por lo tanto, no tiene

cas admitidas tácitamente, que responden a precedentes o a la costumbre, que complementan a las jurídicas y que imponen obligaciones no desde un punto de vista jurídico, pero sí desde el punto de vista político. En la época victoriana, las convenciones se obedecían con el mismo celo que las leyes [JOHNSON (1980): 85 y 86; BARANGER (2008): 157, 162-175; BOGDANOR (2009): 14; KING (2009): 15-19].

(61) En la Legislatura 2003-2007, todavía dominada por el Partido Laborista en Escocia, se aprobaron cuarenta mociones, en la Legislatura 2007-2011, en la que el *SNP* (Scottish National Party) gobernaba en minoría, se aprobaron 35 y en esta legislatura en la que el *SNP* tiene mayoría absoluta, que comenzó en mayo de 2011 y que terminará en 2016 se habían examinado al momento de escribir este artículo 28 *Legislative Consent Motions*, de las cuales solo dos se habían rechazado.

Vid. <http://www.scotland.gov.uk/About/Government/Sewel/Session4>, consultado el 26.04.2014.

(62) TRENCH (2012): *passim*. El Tribunal competente para juzgar si las leyes escocesas son *ultra vires* fue primero el *Privy Council* (un Tribunal que hasta entonces conocía fundamentalmente de los recursos provenientes de las jurisdicciones coloniales, que estaba compuesto de Lords —*Law Lords*— y cuyas competencias estaban cada vez más mermadas). En 2009 el Tribunal Supremo asumió la competencia para juzgar las leyes escocesas [*idem*: 305-306 y 316]. Hasta 2010 apenas si se plantearon recursos que versaran sobre leyes escocesas ante la jurisdicción. A partir de 2010 la actividad jurisdiccional se incrementó, pero las cuestiones ventiladas prácticamente nunca han tenido que ver con la distribución de competencias entre Escocia y Westminster sino con la vulneración por parte de la legislación escocesa del Convenio Europeo de Derechos Humanos o de la normativa de la Unión Europea lo que las haría ser contrarias a la sección 29 (1) de la *Scotland Act* [*idem*; sobre el control del Tribunal Supremo y la sección 29 (1) de la *Scotland Act*, vid. CORNES (2011): 510 y 513].

límites jurídicos al ejercicio de sus competencias legislativas. Ahora bien, ya hemos visto que la convención *Sewel* funciona de forma más o menos fluida sin que se hayan producido conflictos competenciales relevantes en relación con el ejercicio competencial por parte de las instituciones centrales.

Diversas causas explican la ausencia de conflictos territoriales en los tribunales en lo que respecta al ejercicio competencial por parte de las instituciones escocesas.

En primer lugar la existencia de mecanismos previos que alertan de la existencia de un problema competencial en la legislación que está siendo tramitada y que, incluso, impiden la aprobación final de esta antes de que la cuestión llegue a los tribunales (63).

En segundo lugar, ciertos factores políticos y relativos a la cultura político constitucional británica (64). Cuando la *devolution* se puso en marcha, en el año 1999, el partido laborista estaba en el poder tanto en Escocia como en el Reino Unido por lo que la presión de los medios y la opinión pública para que no hubiera conflictos era muy fuerte y los conflictos se ventilaban en privado y haciendo uso de los mecanismos más informales de resolución de conflictos creados simultáneamente con la *devolution* (65). Con el ascenso del *SNP* al gobierno de Escocia, en el año 2007, este solicitó que se recuperasen las reuniones formales del Comité Conjunto de Ministros, comité interministerial donde se reúnen los ministros de las administraciones territoriales con los ministros

(63) Para intentar que estos conflictos, conocidos como *devolution issues* no se produzcan, la Ley determina que se certifique por el miembro del ejecutivo escocés (*minister*) encargado de introducir el anteproyecto de ley en el Parlamento escocés que este se encuentra dentro de las competencias del Parlamento escocés, o por el *Presiding Officer* en todas las leyes, y se permite que el secretario de Estado para Escocia o el *Law Officer* de Escocia —que es el *Lord Advocate*— y el *Advocate General* y el *Attorney General* del Reino Unido puedan interponer un recurso al Tribunal Supremo antes de que la ley sea aprobada (recurso previo). El Secretario de Estado además puede impedir que una ley del Parlamento escocés reciba la sanción real si la cuestión competencial aún no ha sido resuelta por el Tribunal Supremo [TRENCH: 308].

(64) Las dos partes prefieren confiar en mecanismos políticos o administrativos para resolver las disputas [KEATING 2010: 151-152].

(65) Son fundamentales los acuerdos entre los departamentos del Whitehall (el Gobierno central) y los gobiernos y las administraciones territoriales, acuerdos que se conocen como *concordats* y que contienen reglas sobre cómo deben relacionarse unas administraciones con otras, reglas que no son jurídicamente vinculantes sino que funcionan como guías para las diversas administraciones. El problema, señala Masterman, es que ello provoca que la mayor parte de las veces los acuerdos y las relaciones entre administraciones queden fuera de la vista del público [MASTERMAN (2002): 589]. Los acuerdos pueden tener naturaleza bilateral o multilateral. El más importante de los acuerdos multilaterales es el *Memorandum of Understanding* (memorándum de entendimiento) y los acuerdos complementarios, bajo cuyo paraguas se creó el Comité Conjunto de Ministros (*Joint Ministerial Committee*) [POIRIER (2001): 146 y 147].

del ramo de *Whitehall*, comité que no se había reunido entre los años 2000 y 2007 (66). Aunque esto condujo a cierta formalización de las relaciones entre las diferentes entidades territoriales, se aprobó un protocolo de resolución de disputas por el que las partes se comprometían a resolver las disputas a nivel político (67). Por lo demás, el *SNP*, explica Trench citando a Gallagher y Cairney, como apuesta política buscó presentarse como partido de gobierno, diferenciándose, sí, del gobierno británico, pero sin buscar la confrontación por el solo hecho de buscar el desgaste del contrario.

Lo curioso es que esta falta aparente de conflictividad no ha evitado que se produjera la discusión sobre el modelo de descentralización territorial implantado, planteándose incluso la posible independencia de Escocia. El debate sobre las competencias y el alcance de la autonomía se ha trasladado fuera de los tribunales y de las cuestiones políticas del día a día a otro nivel superior. Se ha desarrollado a través de la convocatoria de convenciones que buscan la opinión de los diferentes actores y de la población sobre el modelo de país que se quiere, de comités de estudio sobre el asunto y de la elaboración de informes institucionales por ambas partes sobre el particular. Este proceso se viene desarrollando desde el año 2007 (diálogo social e institucional que diferencia al Reino Unido de España) (68).

Uno de los aspectos más conflictivos, sin duda, ha sido el del modelo de financiación; en este punto sí que podemos encontrar ecos de nuestras tierras (69). King lo califica, ilustrativamente, como anómalo (70). Escocia tiene un margen de discrecionalidad enorme en cuanto al gasto, pero en el esquema inicial de autonomía diseñado apenas tenía control sobre los ingresos. La fuente principal de ingresos escoceses era y sigue siendo una transferencia en bloque que se hace desde Londres (*block grant*) (71). Escocia no recibe menos dinero que el resto de los territorios, más bien lo contrario (72), pero no tiene apenas

(66) *Vid.* SCOTT (2001): 30-31, y SÁNCHEZ FERRO (2013): 78-80.

(67) Cuando se llega a un acuerdo es fácil cambiar el esquema competencial dada la flexibilidad que permite el principio de soberanía parlamentaria frente a las constituciones escritas.

(68) *Vid.* sobre las causas del bajo nivel de conflictos de competencias ante la jurisdicción el ya citado: [TRENCH (2012): 302-322]. Keating alude también a que la cultura tradicional británica ve con recelo la intervención judicial en la política, aunque añade que esto está cambiando [KEATING (2009): 161].

(69) KEATING (2001a): 39.

(70) KING (2009): 65.

(71) Otra parte de los gastos corre por cuenta del gobierno central y cubre las políticas que son competencia del Gobierno británico (Seguridad Social, pensiones, defensa). Escocia tiene también capacidad de gravar a través de impuestos municipales [KEATING (2010): 172].

(72) *Vid.* por todos, *Serving Scotland Better* (2009): 4. Una discusión sobre los aspectos controvertidos del tema en KEATING (2009): 105-110.

capacidad de maniobra en la determinación del nivel de ingresos y posee pocas herramientas con las que jugar en caso de que se produzcan desequilibrios en las cuentas.

La fórmula que se utiliza para calcular el dinero que se va a transferir en bloque a Escocia se conoce como fórmula *Barnett* (73). Se parte de una cantidad dineraria fija cuyo importe proviene de una cantidad que históricamente venía transfiriéndose a Escocia. Esta cantidad histórica se calculaba conforme a una fórmula diferente, la fórmula *Goschen*, que tenía en cuenta la población de cada territorio. Como en Escocia con los años se produjo un descenso de la población, esta cantidad de dinero fija a transferir devino proporcionalmente beneficiosa para Escocia si se compara con la que reciben el resto de territorios del Reino Unido (74). A esta base fija se le añade una cantidad adicional que se determina, no en función de un criterio de necesidad, sino en función de los gastos en los que ha incurrido Inglaterra en competencias equivalentes a las que Escocia tiene transferidas. La cantidad que se añade es proporcional a los gastos incurridos en Inglaterra en servicios análogos a los escoceses calculada en función de la población escocesa (75).

Además de estos ingresos, las autoridades escocesas tenían conforme a la *Scotland Act* de 1998 un margen de discrecionalidad para reducir o incrementar el impuesto sobre la renta de las persona físicas en tres peniques por cada libra, que luego se ha visto incrementado tras la reforma de 2012 (76).

(73) Fue pensada como una fórmula de cálculo transitoria en los años setenta pero se viene utilizando desde entonces y aún no se ha podido llegar a un consenso sobre otra fórmula de cálculo diferente. KEATING (2009): 184, nota 2 al capítulo 5. Sobre la transitoriedad de la fórmula y las iniquidades que produce, desde el punto de vista de las necesidades de ciertas zonas deprimidas de Inglaterra, puede verse HAZELL (2000): 178. Sobre el aumento del descontento de los ingleses con lo que consideran un reparto injusto del gasto a favor de Escocia *vid.* CURTICE (2010).

(74) Sobre ello puede consultarse KEATING (2009): 104.

(75) Si el presupuesto inglés en salud se incrementara en cinco billones de libras al año el presupuesto escocés se incrementaría proporcionalmente, pero el Gobierno escocés no se vería obligado a gastar ese dinero en salud [*Serving Scotland Better* (2009): 4]. Las tensiones se producen cuando el Gobierno británico, que es igualmente el Gobierno de Inglaterra, se inclina por una determinada política, por ejemplo, de austeridad en Inglaterra, no compartida por la contraparte escocesa y que repercute en Escocia, que recibe menos dinero (y que es extremadamente dependiente desde el punto de vista de los ingresos de lo que se decida en Londres).

(76) Apenas había corresponsabilidad fiscal: de los 50 millones de libras aproximadas de gasto en Escocia, 30 eran manejados por el Parlamento escocés; si el Parlamento escocés decidía, bajo ese esquema, hacer uso de su capacidad de modificar el IRPF eso le revertiría «solo» un millón de libras y un gran coste político. Si el Gobierno escocés decidía no variar el impuesto no sufría consecuencia alguna, el presupuesto seguía igual [*Serving Scotland Better* (2009): 7].

2. Los cambios que sucedieron a la introducción de la *devolution* en Escocia

¿Por qué no colmó la *devolution* los deseos de cambio de la sociedad escocesa?

En primer lugar, hay que destacar algo que, no por evidente, es menos importante. El papel de las instituciones centrales no cambió tras la *devolution*, por lo que tampoco lo hizo la sensación de alejamiento de la política «central» desde Escocia. Escocia se ocupa ahora de sus asuntos domésticos, pero sigue participando de la misma forma que lo hacía antes en las decisiones que se toman desde las instituciones centrales. En el Reino Unido no hay un Senado que funcione como Cámara de representación territorial. A eliminar esa sensación de lejanía tampoco contribuye, como apunta Masterman, el que la mayor parte de las veces los acuerdos y las relaciones entre administraciones no se desarrollen de forma visible para el público, sino que se lleven a cabo a través de canales informales (77). La ausencia de visibilidad de dichas relaciones no ayuda a salvar la sensación de la población de que existe una enorme distancia entre el centro y la periferia. No se percibe la corresponsabilidad de las administraciones periféricas en la dirección del país.

Por otro lado, el sistema financiero, como hemos visto, no incorpora la corresponsabilidad financiera. Escocia tiene una enorme discrecionalidad en el gasto, pero apenas tiene capacidad de ingresos ni mecanismos de nivelación de su economía, ni tampoco un gran margen de decisión respecto a la dirección económica de su territorio. Es evidente que siempre tiene que haber un liderazgo macroeconómico del Gobierno central, pero dentro de esas coordenadas se puede dar un mayor o menor margen de decisión económica a la periferia, que dependa también de la posibilidad de jugar con estos mecanismos de nivelación.

Cuando el *SNP* accedió al poder en Escocia, en minoría, en el año 2007, planteó una revisión del modelo de autonomía. Ciertamente, el *SNP* no ganó las elecciones escocesas de mayo de ese año porque hubiera descontento con la *devolution* o un mayor deseo de independencia entre las gentes escocesas (78).

(77) *Vid.* nota al pie 64.

(78) De hecho, la *devolution* funcionaba entonces de forma más efectiva que en sus inicios, en 1999; el apoyo a la independencia había caído a sus niveles más bajos desde que se creó el Parlamento escocés (de un 30 por 100 a un 24 por 100); un 61 por 100 de la población escocesa pensaba que el Parlamento escocés permitía a Escocia tener un peso mayor en los asuntos del Reino Unido, cuando antes el porcentaje era del 52 por 100 y, en fin, «solo» un 47 por 100 de los escoceses, esto es, por primera vez por debajo del 50 por 100, creían que el gasto público en Escocia no era justo

La principal razón de su éxito se debió, según los analistas, a que el *SNP* supo aunar los votos de quienes deseaban la independencia y de aquellos que simplemente querían un Parlamento escocés más fuerte. A la victoria contribuyó también la capacidad del líder del *SNP*, Alex Salmond, para convencer al electorado de que gobernaría de forma más efectiva en Escocia (79).

En agosto de 2007, el Gobierno del *SNP* puso en marcha la conocida como *National Conversation* mediante la publicación del informe *Choosing Scotland's Future*. En dicho informe el Gobierno escocés abrió la discusión sobre la posibilidad de profundizar en la descentralización territorial en Escocia, incluyendo en el informe diversas opciones que abarcaban desde pequeños retoques del modelo hasta la posible independencia (80). Durante dos años más de quince mil personas tomaron parte en el debate abierto, en un formato de democracia participativa. Lo hicieron académicos, *think tanks*, periodistas o ciudadanos de a pie (81).

Como reacción frente a ese paso dado por el Gobierno escocés del *SNP*, que gobernaba en minoría, el Parlamento escocés, con el apoyo de los partidos de carácter unionista aprobó, en diciembre de 2007, la creación de la conocida como Comisión Calman. Los objetivos de trabajo que el Parlamento fijó para la Comisión fueron los de «revisar la *Scotland Act*» y mejorarla, consolidar la posición de Escocia en el Reino Unido y mejorar la responsabilidad financiera de Escocia (82). La Comisión Calman publicó su informe en junio de 2009. Tras concluir que la *devolution* había sido un éxito, propuso cambios limitadísimos en el nivel competencial y bastante modestos en el ámbito del sistema de financiación (83). La idea central era que el sistema de financiación sirviera de apoyo a la relación constitucional que se quería que Escocia tuviera con el resto del Reino Unido (por lo que se descartó la transferencia de impuestos como

en proporción al gasto público que se daba en el resto del Reino Unido. Eso sí, dos tercios de los escoceses querían que el Parlamento escocés tuviera más poderes, siempre excluyendo defensa y relaciones exteriores, y un 57 por 100 eran de la opinión de que los servicios escoceses deberían financiarse con impuestos recaudados en Escocia [CURTICE *et al.* (2009): 19; KEATING (2011): 3, sobre la caída del apoyo a las opciones independentistas en las elecciones de 2007].

(79) CURTICE *et al.* (2009): *idem*. *Vid.* Desde la puesta en marcha de la *devolution* las diferentes encuestas mostraron que los escoceses eran favorables a una mayor *devolution* y que cuando se planteaba esta posibilidad el apoyo a la independencia era menor [KEATING (2009): 74 e *idem* (2010): 48]. El Gobierno británico, sin embargo, prefirió que el referéndum tuviera una sola pregunta directa sobre la independencia, sin incluir la opción de una mayor *devolution* o *devolution max* (o *plus*).

(80) *Choosing Scotland's Future* (2007).

(81) Introducción de Alex Salmond al documento *Your Scotland, Your Voice* (2009).

(82) *Vid. Serving Scotland Better* (2009): 3.

(83) *Vid. Serving Scotland Better* (2009) y TRENCH (2009): 686-696.

el de sociedades o el IVA y se introdujeron cambios mínimos que afectaron a otros impuestos). Para «lograr» la corresponsabilidad fiscal se optó por proponer un cambio en el IRPF. Se permitiría a Escocia variar el porcentaje del IRPF en diez peniques por libra reduciéndose la transferencia en bloque a Escocia en una cantidad equivalente. De esa forma, Escocia sufriría necesariamente el impacto de las decisiones políticas que tomase en relación con ese porcentaje del IRPF que se le permitía modificar. Además la Comisión Calman recomendó la transferencia de algunos impuestos menores a Escocia. En 2012 la *Scotland Act* se modificó en la dirección propuesta por la Comisión Calman ampliándose también la capacidad de endeudamiento del Gobierno escocés (84).

Por su parte, como resultado de la *National Conversation*, el Gobierno escocés publicó el informe *Your Scotland, Your Voice* en noviembre de 2009. En él manifestaba que, a pesar de haber estudiado otras opciones (*statu quo* o más autonomía, en la línea más modesta de la comisión Calman o en la línea de la *devolution max* o *full devolution*), el Gobierno escocés apostaba por la vía de la independencia (85). Para el Gobierno escocés la situación existente no satisfacía las ambiciones de la nación escocesa. Escocia, se decía en el documento, no cuenta con los mecanismos necesarios para promover su crecimiento económico (no puede hacer una política fiscal y monetaria, no tiene competencia para regular el mercado laboral y comercial, no cuenta con mecanismos suficientes de inversión en educación e infraestructuras); además, el presupuesto sigue en gran medida determinado por la fórmula *Barnett*, que no se vincula a la demanda de servicios públicos escoceses. La independencia, señalaba el Gobierno de Escocia en el informe, permitiría proteger mejor la economía escocesa y presentar soluciones específicamente escocesas a los problemas de Escocia. El documento, que contenía una referencia al *Claim of Right* de 1989 y, por lo tanto, a la soberanía del pueblo escocés, terminaba por concluir que el siguiente paso debería ser la convocatoria de un referéndum para que los escoceses decidieran si deberían extenderse las competencias del Parlamento escocés y con qué alcance. El borrador de ley de referéndum debería estar listo para ser presentado al Parlamento escocés en el año 2010 (86).

(84) *Vid.* para más detalle, SÁNCHEZ FERRO (2013) 65 y 66.

(85) Una independencia un tanto peculiar desde el punto de vista de una concepción clásica de la soberanía. Sus apoyos teóricos pueden encontrarse en MACCORMICK (1999) o en KEATING (2001b).

(86) *Vid.* *Your Scotland, Your Voice* (2009). Más adelante, en *Your Scotland, Your referendum*, publicado en enero de 2012, el Gobierno escocés manifestaba lo siguiente: «Escocia no está oprimida y no tenemos necesidad de ser liberados. La independencia es importante porque no tenemos poderes suficientes para alcanzar nuestro potencial. La independencia implicará que las decisiones

V. EL REFERÉNDUM SOBRE LA INDEPENDENCIA DE ESCOCIA:
DE LA PROPUESTA DEL SNP PARA CONVOCAR UN REFERÉNDUM
UNILATERAL AL ACUERDO Y CELEBRACIÓN DEL REFERÉNDUM DE 2014

En febrero de 2010 el Gobierno escocés en manos del *SNP* hizo público un borrador del proyecto de ley de referéndum y lanzó una consulta sobre el mismo. Se pretendía que la consulta finalizara el 30 de abril de 2010 (87). El borrador planteaba una pregunta múltiple. La primera pregunta versaba sobre la posibilidad de extender los poderes del Parlamento escocés sin llegar a la independencia, la segunda preguntaba si el Parlamento escocés debería ver ampliados sus poderes para que se pudiera lograr la independencia (88). La redacción de esta segunda pregunta era deliberadamente ambigua para poder defender que el Parlamento escocés tenía competencia para convocar el referéndum a pesar de que la unión de los dos Reinos fuera una competencia de *Westminster*. El referéndum sería consultivo.

El Gobierno del *SNP* dejó acabar la legislatura sin presentar al Parlamento escocés el proyecto de ley de referéndum. En 2011 el *SNP* se presentó a las elecciones escocesas con un programa en el que se decía que en caso de ganar las elecciones presentarían ante el Parlamento escocés el mencionado proyecto de ley. El partido ganó las elecciones con mayoría absoluta (89). Es cierto que la participación rondó el 50 por 100 del electorado, lo que llama la atención cuando se hace un análisis del valor que se le dió al resultado de las elecciones por parte del Gobierno de Cameron pero también es verdad que la participación electoral

sobre lo que pase en Escocia se tomarán por las personas que más se preocupan por Escocia, la gente que vive, trabaja y cría a sus familias en Escocia» [Your Scotland, Your Referendum (2012): 2, el énfasis es propio].

(87) *Vid. Scotland's Future* (2010).

(88) La primera pregunta, a su vez, se subdividía en dos, una opción que preguntaba si se prefería un aumento de competencias en la línea de la propuesta de la Comisión Calman, y otra que preguntaba si se prefería un aumento de competencias en la línea de la *full devolution* o *devolution max* que diera a Escocia todos los poderes en materias domésticas, incluyendo la mayor parte de los mecanismos de ingresos y gastos, y dejara al Reino Unido defensa, relaciones internacionales, regulación del sistema financiero, política monetaria y la moneda.

(89) Tiene razón John Curtice cuando señala que lejos de introducir de nuevo al genio nacionalista en la botella, objetivo de los laboristas cuando sacaron adelante la *devolution*, esta les insufló vida en la medida en que la creación del Parlamento escocés dió al *SNP* la visibilidad y un papel institucional que le faltaba en el sistema anterior y que fortaleció, sin duda, su posición (en *Westminster* apenas si tenía voz debido al sistema electoral mayoritario) [CURTICE (2001): 232].

en el Reino Unido no suele ser muy alta (90). Los votantes escoceses votaron mayoritariamente al *SNP* por la simple razón de que en su opinión el *SNP* era la mejor opción de gobierno en Escocia, sin que el voto mayoritario fuera un voto pro-independencia (aunque evidentemente este voto existió) (91).

El Gobierno británico, en manos conservadoras y liberales desde 2010, era de la clara opinión de que el Parlamento escocés no era competente para legislar sobre el referéndum de independencia, ni aun siendo el referéndum consultivo (en esto existen paralelismos con la situación española) (92). En su informe *Scotland's Constitutional Future* el Gobierno británico señalaba que el Parlamento escocés no podía legislar sobre y autorizar un referéndum una de cuyas preguntas fuera si las competencias del Parlamento escocés deberían ampliarse para permitir que se lograra la independencia. El argumentario del Gobierno británico era el siguiente: el Parlamento escocés no puede legislar en las materias reservadas al Reino Unido. La *Scotland Act* de 1998 incluye entre estas materias reservadas la unión de los Reinos de Escocia e Inglaterra [*Part. 1, Schedule 5 (b)*]. Para saber si una disposición determinada afecta a ma-

(90) El *SNP* se hizo con 69 de los 129 escaños del Parlamento escocés. Lo más indicativo fue el nivel de participación, sobre todo si se tiene en cuenta que el resultado de las elecciones es el que llevó al partido conservador a permitir el referéndum de independencia: la participación fue de un 50,3 por 100 en el voto mayoritario y un 52,4 por 100 en el regional por listas (www.parliament-uk).

(91) Desde que el *SNP* prometió en el año 2001 que antes de declarar la independencia de Escocia celebraría un referéndum, el electorado desligó en buena medida su voto en las elecciones escocesas de la cuestión de la independencia [KEATING (2011): 3]. Por eso no cabe identificar el resultado de las elecciones de 2011 necesariamente con un voto pro-independencia [MCWHIRTER (2011: 96), quien también hace referencia a esa promesa del *SNP* de 2001 y sus efectos en los votantes escoceses]. Además, los electores, dicen los analistas, en las elecciones del 2011 perdieron el miedo a que el *SNP* pudiera convocar dicho referéndum de independencia ¡Los analistas señalan que no fue el apoyo a la independencia, por lo tanto, la razón principal que llevó al *SNP* a ganar las elecciones de 2011 por mayoría absoluta! [vid. MCWHIRTER: *Idem*; JOHNS, MITCHELL y CARMAN (2013): 158 y 159, y CURTICE (2011): 93, quien muy significativamente publicó un artículo en *The Guardian*, tras las elecciones, con el siguiente título: «La pendiente resbaladiza de la *devolution* en Escocia y Gales» <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/oct/09/scottish-welsh-devolution-slippery-slope>].

(92) Vid. el documento británico: *Scotland's constitutional future* (2012). El proyecto de ley escocesa argumentaba que la *Scotland Act* de 1998 estaba dotado de la suficiente flexibilidad para permitir que los poderes del Parlamento escocés se extendieran en el futuro mediante mecanismos como las *orders* de la sección 30 de dicha ley, que permiten modificar la lista de materias reservadas y que si bien son impulsadas por el Parlamento británico, deben ser aprobados luego por el Parlamento escocés. Para el Gobierno escocés el papel de las instituciones escocesas en este ámbito supondría que estas estarían legitimadas para preguntar al pueblo escocés sobre una posible extensión de los poderes escoceses que llevara a la independencia de Escocia [*Scotland Future* (2010): 16].

teria reservada, como esta, y debe, por tanto, quedar fuera de la competencia del Parlamento escocés, debe analizarse su propósito o fin (sec. 29 *Scotland Act*). Aunque la pregunta del borrador de ley haga referencia a la extensión de los poderes del Parlamento escocés, hace también referencia a la independencia. Si el pueblo escocés votase a favor de extender los poderes del Parlamento escocés en la forma descrita, a dicho referéndum seguiría como consecuencia la independencia. El propósito o fin del proyecto es impulsar el objetivo del Gobierno escocés de asegurar la independencia de Escocia y el efecto pretendido, asegurar un mandato para negociar la misma; por lo tanto, desde el punto de vista de su propósito como de sus efectos la disposición afecta a materia reservada, esto es, a la unión de los reinos de Escocia e Inglaterra. No cabe argumentar que el Parlamento escocés podría legislar sobre el referéndum dado que al ser consultivo no tendría como efecto directo modificar unilateralmente la unión (93): el propósito implícito del referéndum es impulsar el objetivo de la independencia. Si la cuestión se llevase a los tribunales, señalaba el Gobierno británico, estos invalidarían la legislación.

La House of Lords (94), consultada sobre la materia, mantuvo que un referéndum cuya finalidad es impulsar las negociaciones intergubernamentales sobre la independencia, frente a lo defendido por el Gobierno escocés, sí afectaría a materia reservada. El argumento de que el referéndum por sí mismo no daría lugar a la independencia, en opinión de la House of Lords, es un argumento que desconoce la naturaleza misma de los referendos. Los referendos en el Reino Unido son consultivos porque el Parlamento es soberano. De hecho, el Parlamento puede legislar para revocar o ignorar el resultado del referéndum. Ahora bien, siendo esto así desde un punto de vista legal, lo cierto es que en el sistema constitucional británico es posible considerar vinculante aquello que desde un punto de vista estrictamente legal no lo es. Los referendos no son meras consultas de opinión, dice la House of Lords, su finalidad no es medir el estado de la opinión pública. Los referendos sirven para tomar decisiones. Se apela directamente al pueblo para tomar una decisión que, por la razón que sea, se siente que es el pueblo el que debe tomarla y no el Parlamento. Aunque el referéndum

(93) El Gobierno escocés aceptaba que las instituciones autónomas no tendrían autoridad para efectuar una secesión unilateral pero en el documento *Scotland's Future: Draft Referendum (Scotland) Bill Consultation Paper* señalaba que si bien el referéndum no tendría efectos legales en la unión, el Gobierno escocés esperaba que el Parlamento escocés y el británico y sus respectivos gobiernos atendieran a las opiniones del pueblo escocés expresadas en el referéndum y actuaran en consecuencia.

(94) *Referendum on Scottish Independence Report*. House of Lords, Select Committee on the Constitution, 24th Report of Session 2010-2012 (Published 17 February 2012).

fuera consultivo desde un punto de vista legal, sería difícil para el Parlamento británico ignorar una expresión decisiva de la opinión pública (párrafo 197 del informe). En este sentido, tiene razón el Gobierno británico en defender que sin modificar la *Scotland Act* no puede llevarse a cabo el referéndum, concluye la House of Lords.

En todo caso, en enero de 2012, y para sorpresa de muchos, el Gobierno del Reino Unido manifestó su deseo de permitir que se celebrase el referéndum de independencia (esto sí introduce diferencias con la situación española) (95). El Partido Nacionalista escocés se había presentado a las elecciones con un programa en el que se incluía su intención de celebrar un referéndum en Escocia sobre la independencia y había ganado las elecciones con una victoria significativa. El Gobierno británico ante ello señaló que no pondría obstáculos a la celebración del referéndum a pesar de que en su opinión la independencia no era lo mejor ni para los escoceses ni para el Reino Unido. El Gobierno de Cameron manifestó que «el futuro de Escocia en el Reino Unido deberá decidirlo la población escocesa» (96). No interesa a ninguna de las partes —se decía en el documento destinado a sentar las bases de la posición del Gobierno británico sobre el referéndum (97)—, ya esté a favor o en contra del referéndum, que este se celebre sujeto a acciones legales, con toda la falta de certeza y dilaciones que ello puede acarrear. Para evitarlo, señalaba el Ministro para Escocia, Michael Moore, en el mencionado documento, es preciso que el Parlamento del Reino Unido, que es soberano y que tiene la competencia sobre la unión de los Reinos, intervenga en la convocatoria del mencionado referéndum permitiéndolo. La declaración concluía de la siguiente forma: «somos optimistas y creemos que encontraremos una solución justa y legítima para ambas partes del debate y para el pueblo de Escocia en su conjunto» (98).

Así, tras iniciarse las negociaciones entre los dos Gobiernos, el escocés y el británico, en octubre de 2012 ambos Gobiernos firmaron el Acuerdo de Edimburgo, en el que se fijaban los elementos claves del referéndum. La competencia para celebrar el referéndum, que por afectar a la unión estaba reservada a *Westminster*, se traspasaría temporalmente a Escocia hasta finales de 2014

(95) *Scotland's constitutional future* (2012).

(96) *Idem*.

(97) *Idem*.

(98) *Idem*. En enero de 2012, el mismo mes en el que el Gobierno británico publicaba su informe *Scotland's constitutional future* (2012), El Gobierno escocés publicaba *Your Scotland, Your Referendum* (2012), sentando las bases de lo que consideraba que debería ser el referéndum de independencia escocés.

mediante una *Order in Council* de la sección 30 de la *Scotland Act* (99). La fecha del referéndum, dentro de los límites de la transferencia temporal de la competencia, sería fijada por el líder escocés Alex Salmond. El líder escocés decidió que el referéndum se celebraría el 18 de septiembre de 2014.

Las encuestas de los años 1997 a 2011 indicaban que el apoyo a la independencia se movía en unos márgenes de entre el 23 y el 35 por 100 de media (100). Hay un dato, sin embargo, significativo: las encuestas de esos años preguntaban no solo si se era favorable o no a la independencia, sino si se era favorable a la ampliación de los poderes del Parlamento escocés, ya fuera en la línea de la Comisión Calman o de forma más amplia en la línea de la propuesta de *devolution max* o *devolution plus*. Al exigir Cameron que la pregunta fuera una sola pregunta sobre si se era o no favorable a la independencia, la incógnita pasó a ser qué votarían los que querían como primera opción incrementar los poderes del Parlamento escocés (mayor autonomía). En 2012 estos suponían un nada desdeñable 33 por 100, frente a un 27 por 100 que estaba a favor de la independencia (101). Las primeras encuestas dieron una clara ventaja al no, frente al sí, a la independencia (102); sin embargo, en la recta final de la campaña los dos bandos llegaron muy igualados (103).

Tras una campaña ejemplar por parte de los dos bandos en contienda, *Better Together* y *Yes Scotland*, y una última intervención de Gordon Brown, televisa-

(99) *Edinburgh Agreement* (2012). El Acuerdo se puede consultar en la página web del Gobierno escocés: <http://www.scotland.gov.uk/About/Government/concordats/Referendum-on-independence>. Las *order in council* tienen el carácter de legislación delegada y pueden modificar las competencias reservadas al Reino Unido del *Schedule 5* de la *Scotland Act*; deben ser aprobadas tanto por el Parlamento británico como por el Parlamento escocés.

(100) CURTIS y ORMSTON (2012): 2.

(101) CURTIS y ORMSTON (2013): 3. Como señalaba Caroline Gray, de la Universidad de Liverpool, en las páginas de *El País*, aunque «el líder escocés Alex Salmond propuso incluir una segunda pregunta en el referéndum: conseguir más competencias, si no salía adelante la primera pregunta sobre la independencia (su verdadera meta)», «el primer ministro británico, David Cameron, quiso una sola pregunta, con lo que se ignoró la opción que apoyaba la mayoría. Los partidos británicos dieron por hecho que el debate sobre la posibilidad de transferir más poderes a Escocia se abordaría tras la votación. Pero a falta de garantías para su realización, no sorprende que muchos votantes indecisos acaben inclinándose por la independencia al sentir que no se ha dado una respuesta clara a sus deseos de mayor autonomía».

(102) *Vid.*, por ejemplo, las encuestas de Ipsos Mori de octubre de 2012 (mes de celebración del acuerdo de Edimburgo) y mayo de 2013 que daban como resultado respectivamente 58 por 100 a favor del no, 30 por 100 a favor de la independencia y un 12 por 100 de indecisos, y 59 por 100 a favor del no, 31 por 100 a favor del sí y un 10 por 100 de indecisos.

(103) Sobre los sondeos contradictorios a cuatro días de la votación *vid.* «Isabel II pide a los escoceses que piensen “con mucho cuidado sobre el futuro”», en *El País*, 14 de septiembre de 2014.

da, a favor del no a la independencia que sería decisiva, los escoceses acudieron a las urnas. Gordon Brown, reafirmó su compromiso y el de todos los partidos unionistas a favor de la introducción de mayor autonomía para Escocia si ganaba el no a la independencia (104). Culpó de los avances del sí a la independencia al enfoque demasiado negativo de la campaña de los unionistas y a la falta de propuestas sobre un modelo de futuro para Escocia.

La votación se saldó con un 55,3 por 100 de rechazo a la independencia frente a un 44,7 por 100 que votó a favor de la misma (105). Al día siguiente, David Cameron anunciaba que, en respuesta a la promesa que habían hecho los tres partidos unionistas en campaña, se nombraba una comisión, presidida por Lord Smith de Kelvin (la *Smith Commission*), con presencia de todos los partidos con representación en el arco parlamentario escocés (verdes, conservadores, laboristas, liberal demócratas y SNP), con la misión de sacar adelante un acuerdo de las fuerzas políticas para reforzar la autonomía escocesa antes de noviembre de 2014 (ese acuerdo se dijo que transformaría luego en proyecto de ley en enero de 2015) (106).

La *Smith Commission* publicó su informe en noviembre de 2014. En él se acordó aprobar una ley que convertirá al Parlamento escocés en permanente, (auto)limitando la soberanía parlamentaria de *Westminster*, dar al Parlamento escocés competencia para cambiar el tipo impositivo y los tramos del IRPF,

(104) Los partidos unionistas, empezando por el liberal y terminando por el conservador, terminaron por elaborar documentos o declarar que pretendían cambiar el modelo actual de *devolution* por uno que otorgase un mayor grado de autonomía a la población escocesa, algo paradójico si se piensa que la pregunta sobre una mayor autonomía había sido excluida del referéndum por Cameron y ello a pesar de que el SNP había pedido que se incluyera. Sobre las propuestas para cambiar el modelo territorial hacia un modelo más descentralizado *vid.* el documento de los liberales escoceses, aprobado en octubre de 2012, *Federalism: the best future for Scotland – the report of the home and community commission of the Scottish Liberal Democrats*, en el que se proponía introducir el federalismo en el Reino Unido; la declaración de marzo de 2013 de la líder conservadora escocesa señalando que el partido conservador se había equivocado oponiéndose a la *devolution* y a favor de trabajar con los partidos laborista y liberal demócrata para dotar a Escocia de una mayor autonomía (<http://www.theguardian.com/politics/2013/mar/26/scottish-tories-call-greater-powers>) y los informes provisional y definitivo de la *Devolution Commission* de los laboristas, creada en 2012, en los que se propone aumentar las competencias en materia impositiva del Parlamento escocés así como incrementar el poder de los gobiernos locales y darle mayor papel a Escocia en políticas relacionadas con el Estado de bienestar (en cuestiones de empleo, por ejemplo).

(105) *Vid.*, por ejemplo, <http://www.bbc.co.uk/news/events/scotland-decides/results> La participación fue de un 84,59 por 100, unas cifras elevadísimas, más si consideremos la escasa participación en las citas electorales británicas.

(106) <https://www.gov.uk/government/news/scottish-independence-referendum-statement-by-the-prime-minister> (consultado el 1 de enero de 2015).

y ceder el impuesto aeroportuario en relación con los aeropuertos escoceses. El fin es que Escocia tenga mayores ingresos propios. Se acordó también ampliar la capacidad de endeudamiento del Gobierno escocés y la transferencia de la competencia en materia de legislación electoral para las elecciones al Parlamento escocés. Además se consensua un incremento en las competencias relacionadas con el Estado social (que era una de las demandas del SNP) (107). La descentralización del poder en el Reino Unido no ha hecho sino empezar.

En fin, para concluir este apartado conviene analizar las razones que condujeron al Gobierno de David Cameron a aceptar la celebración del referéndum. Neil Walker, profesor en la Universidad de Edimburgo, señala que el referéndum fue posible gracias a los últimos cuarenta años de avatares políticos, a la creación del Parlamento escocés, al perfil que adquirió este y a su base como plataforma para que se oyera la voz de los que pedían dicho referéndum, a cierta aritmética electoral inesperada en las elecciones de 2011, a cierta ola de opinión en favor de un derecho a decidir, al cálculo estratégico de ambos gobiernos y, en fin, a la flexibilidad de la Constitución británica (108). Es a este último punto al que me interesa volver para enlazar con el discurso que manejábamos al comienzo del artículo y cerrar esta reflexión. ¿Cómo encaja el referéndum de independencia de Escocia en la Constitución británica? ¿Es la Constitución británica tan flexible que todo lo permite o la Constitución se ha reformado tanto que estamos ante una nueva Constitución británica? Evidentemente para responder a esta pregunta es preciso determinar cuál es el contenido exacto de la Constitución británica, lo cual no es tarea fácil.

VI. LA CONVULSIÓN DEL MODELO CONSTITUCIONAL BRITÁNICO

La Constitución británica, producto de la evolución de la vieja Constitución inglesa, está compuesta por un conjunto fragmentado (*patchwork*) de conven-

(107) Vid. el informe de la comisión: https://www.smith-commission.scot/wp-content/uploads/2014/11/The_Smith_Commission_Report-1.pdf. Para un resumen vid. el comunicado de prensa de la aprobación del informe en <https://www.smith-commission.scot/wp-content/uploads/2014/11/TSC-Press-Release-for-web.pdf>.

(108) <http://www.scottishconstitutionalfutures.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleId/2236/Neil-Walker-The-Receding-Tape.aspx>. Esta cita se la debo a Alberto López Basaguren, Catedrático de Derecho Constitucional de la UPV, quien me dió la referencia y a quien agradezco la misma.

ciones, *common law* y leyes escritas (*statutes*) (109). Esto dificulta su aprehensión (110).

A. V. Dicey, en su obra *An Introduction to the Law of the Constitution*, estructura cuáles son los principios básicos de la Constitución británica, derivados del pasado histórico: en su base estarían la doctrina de la soberanía legal del Parlamento, que triunfa en el siglo XVIII, tras la Revolución Gloriosa (1688), y el principio del *rule of law* (111).

La soberanía parlamentaria no significa una ausencia absoluta de límites a la actividad del Parlamento (112). Esta doctrina implica, ciertamente, desde un punto de vista procedimental, que los jueces no podrán declarar inválida una ley del Parlamento británico (113), mas el poder del Parlamento no se concibe como ilimitado desde un punto de vista político (114). Bien es verdad que

(109) MACCORMICK (1999): 57.

(110) Así lo pone de manifiesto Bogdanor en un párrafo de una plasticidad inigualable: «Cualquiera se sorprendería si al unirse a un club de golf —dice este autor— y preguntar por las reglas del mismo, se encontrara uno con la respuesta siguiente: las reglas, en realidad, no están todas reunidas en un solo documento; por lo demás, algunas ni siquiera se encuentran recogidas por escrito. Para encontrarlas deberá usted buscar en las decisiones que la dirección ha tomado a lo largo de innumerables años, así como indagar para dar con aquellas reglas que se establecieron en un pasado remoto. Además, existen diversas convenciones, muchas de las cuáles ni siquiera se encuentran por escrito, que son normas o prácticas admitidas tácitamente, aunque ciertamente muchos miembros del club no las entienden del todo. Pero usted llegará a comprenderlas cuando pase a ser un miembro antiguo del club. Es preciso añadir también que preguntar cuáles son las reglas del club es un signo claro de no pertenencia a este club». El nuevo miembro del club probablemente no encontrara satisfactoria esta respuesta, ¿es esta respuesta más satisfactoria para alguien que pide ver la Constitución británica?» [BOGDANOR (2009): 216 (traducción nuestra)].

(111) *Idem*.

(112) Antiguamente, el Parlamento se concebía como una corte superior de justicia en la medida en que no existía apelación a una corte superior que pudiera revocar sus resoluciones. El Derecho, el *common law*, ocupaba el lugar fundamental en el sistema, sustituyendo en este puesto al papel que en otros sistemas jurídicos se asignaba al Derecho natural; nadie, tampoco el Parlamento, que era simplemente su guardián, podía situarse por encima del Derecho (énfasis nuestro). La Revolución Gloriosa consagra la mutación del principio de supremacía del Derecho consuetudinario (como límite frente a las prerrogativas del monarca) a la supremacía del órgano guardián del Derecho, el Parlamento. Paradójicamente la soberanía del Parlamento se impone como necesaria para asegurar la supremacía del *common law*. Nevil Johnson explica cómo los jueces ingleses, en 1689, a cambio de ver preservada su inviolabilidad, aceptaron la supremacía del Parlamento [JOHNSON (1980): 85 y 86].

(113) BARANGER (2008): 41, 44, 47, 49-50, 65, 102. BOGDANOR (2009): 12, 14 y 272.

(114) En cualquier caso, una discusión sobre el cambio que se ha producido en la doctrina de la soberanía parlamentaria a partir de la entrada del Reino Unido en la Unión Europea y posteriormente de la adopción de la *Human Rights Act*, la *Devolution* y el recurso al referéndum puede verse en BOGDANOR (2009): *passim*, y especialmente 277-284 y 289. *Vid.* también, MITCHELL (2010b): 114.

desde mediados del siglo XIX la doctrina jurídica de la soberanía parlamentaria terminó dando paso a la doctrina política según la cual el gobierno que gozaba de la mayoría en la *House of Commons* gozaba prácticamente de poder ilimitado (115). Sin embargo, en principio, el poder se circunscribe políticamente a través de convenciones (116) [vinculando así lo legal con lo legítimo, el principio jurídico de la soberanía parlamentaria con la autoridad política del electorado (117)]. Ahora bien, en tiempos convulsos las convenciones no funcionan como un límite claro, dado que su cumplimiento depende de que exista un acuerdo de base sobre su significado, que cambia con la mutación de las condiciones políticas (118). La interpretación que el Gobierno del Reino Unido dió a los resultados electorales de las elecciones escocesas de 2011 bien podría relacionarse con las convenciones constitucionales y el significado de la política en el Reino Unido (119), no así el referéndum de independencia de Escocia. Este forma parte de una oleada de cambios que han sacudido los cimientos sobre los que se asentaba la vieja Constitución británica.

(115) BOGDANOR (2009): 14. KING (2009): 29 y 76: «In practice, parliamentary sovereignty meant government-of-the-day sovereignty». JOHNSON (1980): 46.

(116) Sobre el significado de las convenciones *vid.* nota 58.

(117) BARANGER (2008): 150-151.

(118) Como señala Keating, *Westminster* se autovincula a las convenciones; sin ellas el Reino Unido no tendría Constitución. Las convenciones regulan sobre todo las relaciones entre los poderes del Estado: el estatuto del monarca, la disolución de la *House of Commons*, cuando existe retirada de la confianza al Gobierno, la responsabilidad política, se refieren, por tanto, a la forma de Gobierno. Como dice Bogdanor, en un país sin Constitución codificada tienen una importancia enorme. En el Reino Unido decir que algo es inconstitucional, señala este autor, implica muchas veces afirmar que se ha vulnerado una convención. No hay Tribunal Supremo o Tribunal Constitucional que resuelva los conflictos sobre las convenciones. El conflicto marcará quizás un nuevo equilibrio político. Las convenciones dependen del consenso y del acuerdo sobre su esencia y este de las vicisitudes políticas. Cuando se está en un período de cambio constitucional la interpretación de las convenciones se torna compleja. Solo cuando se restablece el equilibrio queda de nuevo aclarado el significado de la convención o arrumbada la vieja en favor de una nueva [BOGDANOR (2009): 14-17; KING (2009): *idem*; KEATING (2009): 136].

(119) Existe una convención, la *Salisbury Convention*, según la cual la *House of Lords* no impedirá la aprobación de aquellas leyes que, impulsadas por el Gobierno, sean reflejo de los compromisos electorales recogidos en el programa con el que el partido vencedor de las elecciones se presentó a las mismas, puesto que se entiende que los electores han apoyado dicho programa en su totalidad [BOGDANOR (2009): 16-17]. Aunque hoy se discute su vigencia, y evidentemente no es aplicable a las elecciones escocesas, sino a las británicas, la cultura que hay detrás podría haber influido en el manifiesto del gobierno de Londres, quien tras las elecciones al Parlamento escocés de 2011 ganadas por el *SNP* por mayoría absoluta, señalaba que como el *SNP* se había presentado a dichas elecciones con un programa en el que se recogía el referéndum de independencia de Escocia y las había ganado por mayoría absoluta el Gobierno de Londres no se opondría a la celebración del referéndum sobre la independencia de Escocia.

La autoridad de la Constitución británica derivaba de su vínculo con el pasado (120). La Constitución británica se inserta en una cultura jurídica consuetudinaria (121), en la que el concepto de la pre-existencia es básico (122). La ventaja de la constitución británica, se ha dicho, es su carácter evolutivo, su adaptabilidad al cambio, pero el cambio constitucional nunca ha estado exento de tener que justificarse. En las coordenadas de una constitución inserta en una cultura jurídica consuetudinaria la justificación solo puede estar en la pre-existencia (123). El cambio siempre se presenta, o se presentaba, como imperceptible, producto de la evolución, y no como discontinuo, como ocurre en las Constituciones escritas (124). Pues bien, las reformas que han tenido lugar desde 1997 han producido un cambio constitucional que, por primera vez, no ha sido ni imperceptible ni continuado, en la línea de la Constitución evolutiva. Estamos, según reputados autores, ante una nueva Constitución británica, ante un momento casi fundacional, podríamos decir (125). ¿Qué lugar corresponde al referéndum de independencia dentro de ese sistema constitucional británico?

(120) BARANGER (2008): 117.

(121) La cultura jurídica consuetudinaria no equivale a Derecho no escrito, pues, como explica Bogdanor, la mayoría de las reglas sobre el funcionamiento del gobierno y los derechos de los individuos en relación con el poder se recogen por escrito (bien en forma de leyes, bien en la de decisiones jurisprudenciales), no es que pasen de generación en generación de forma oral, aunque ciertamente no existe una selección autorizada de disposiciones a las que pueda darse el nombre de «Constitución». BOGDANOR (2009): 9 y 13. En el mismo sentido, King explica cómo muchas de las reglas más importantes sobre la organización del poder político están recogidas por escrito, y aunque otras no lo están, las diferencias entre ambas son meramente formales, no sustanciales [KING (2009): 6].

(122) Según Baranger, la pre-existencia no es solo una categoría histórica, es también una categoría lógica, un esquema de razonamiento jurídico, es una forma de pensar el mundo y, en especial, el ordenamiento institucional que perdura incluso cuando la sociedad tradicional ha muerto. La Revolución Gloriosa, dentro del profundo cambio de significación respecto del poder político que supone, consagra la aceptación por la modernidad de los esquemas de pensamiento precedentes [BARANGER (2008): 21-22, 118, 121].

(123) Tras la Revolución Gloriosa la historia dejará de usarse como fuente de precedentes y pasará a convertirse en un «depósito de principios» aplicables de cara al futuro, pero seguirá siendo un referente necesario. BARANGER, Denis: *Écrire la Constitution non-écrite. Une introduction au droit politique britannique*, Presses Universitaires de France, 2008, págs. 41, 44, 47, 49-50, 65, 102.

(124) BOGDANOR (2009): 12, 14 y 272.

(125) BOGDANOR (2009): 172-173. En la misma línea, KING (2009): 54-74. King enumera los cambios que se han producido en el espacio de tres décadas y pone de manifiesto cómo entre 1970 y el año 2000, o más específicamente entre 1997 y el año 2000, la Constitución británica ha cambiado más que en cualquier período comparable desde al menos la mitad del siglo XVIII. Su conclusión es que la vieja Constitución británica ya no existe, aunque quedan vestigios de ella y que nos encontramos ante una especie de revolución, equiparable al momento de la Revolución Gloriosa, pero del siglo XX (*vid. idem.*: 53 y 74).

La Constitución británica nunca se ha reivindicado como producto de una autoridad soberana, de un poder constituyente, que funda un nuevo orden político. Su referente es un pasado que garantiza las libertades de los ciudadanos. No existe en el Reino Unido un momento fundacional. Ciertamente, existen hitos en la historia constitucional británica como la Revolución Gloriosa de 1688, que suponen una nueva concepción del poder político, pero estos se enmascaran bajo el manto de la continuidad con el pasado (126). La Revolución Gloriosa de 1688 marca el momento de paso a la modernidad constitucional e implica la aceptación por el pueblo de la Constitución y básicamente de su poder legislativo. Pero dicha presunción no permite deducir todas las implicaciones que tiene la teoría del poder constituyente en países como el nuestro. El pueblo en la Constitución tradicional no se concibe jurídicamente como soberano, sino como superior en el plano de la política: deberá ser llamado únicamente cuando se produzca un vacío de poder (127).

En este sentido, el referéndum siempre fue un instrumento ajeno al Derecho constitucional británico, y aparentemente contrario a los postulados tradicionales del mismo (128). La Constitución británica no incluía instrumentos de democracia directa; se entendía que estos eran incompatibles con el principio de soberanía parlamentaria. El Reino Unido era una democracia puramente representativa (129). Por ello el referéndum de 1975, que fue el primer referéndum que se celebró en el Reino Unido a nivel nacional, convocado por el Gobierno laborista para consultar sobre la permanencia del Reino Unido en la Comunidad Económica Europea, estuvo precedido —relata Bogdanor— de un debate intenso sobre sí era o no constitucional que un Parlamento soberano convocase un referéndum (130). La decisión final a favor de la celebración del referéndum se tomó, no con base en elevados principios constitucionales, sino simplemente con el objetivo de contener las divisiones internas dentro del partido laborista (131). Y, sin embargo, esta decisión, que se vio en su momento como única y que se entendió que no sentaba un precedente, fue la espita que abrió el camino hacia la celebración de otros referendos, la mayoría

(126) BOGDANOR (2009): 11-12, 273-274; KING (2009): 99, y BARANGER (2008): 117.

(127) BARANGER (2008): 131-133.

(128) BOGDANOR (2009): 173; KING (2009): 32.

(129) BOGDANOR (2009): *idem*; KING (2009): 33 y 43.

(130) El primer referéndum que se celebró en el Reino Unido fue el *Border Poll*, el referéndum sobre si Irlanda del Norte quería seguir perteneciendo al Reino Unido (1973).

(131) BOGDANOR (2009): *idem*.

celebrados a nivel sub-estatal y relacionados con la distribución territorial del poder (132).

El referéndum forma ya parte de la Constitución británica pero el papel del referéndum en el Derecho constitucional británico no está aún completamente definido y no lo estaba cuando se convocó el referéndum de independencia de Escocia (133); no se han delimitado aún las circunstancias que obligarían a un Gobierno a convocar un referéndum (obligación en sentido político, pero ya hemos visto cómo muchas de las reglas constitucionales británicas son en realidad «obligaciones» políticas, no jurídicas) (134).

Bogdanor, con base en los precedentes existentes, pocos, y en las lecciones de un pasado no muy lejano, aventuró en 2009 que todo parecería «indicar que debería celebrarse un referéndum si cualquier parte del Reino Unido quisiera independizarse» (135). Esto, añadía, sería aplicable al caso de Escocia en

(132) BOGDANOR (2009): *idem*. Sobre los referendos que se han celebrado en el Reino Unido *vid.* TIERNEY (2012): 145. Los referendos celebrados han sido sobre la descentralización territorial del poder en Irlanda del Norte (1973 y 1998), Escocia (1979 y 1997) y Gales (1979 y 1997 y 2011), sobre la elección directa de Alcalde y la creación de una asamblea local elegida en Londres (1998), sobre la posible descentralización regional del Noreste de Inglaterra (2004) y finalmente, y de nivel nacional, el referéndum sobre el posible cambio del sistema electoral (celebrado el 5 de mayo de 2011).

(133) Sobre las cuestiones jurídicas relacionadas con el desarrollo del referéndum de independencia escocés se puede ver TIERNEY (2013): 359-390.

(134) BOGDANOR (2009): 173. Desde el año 2000 existe una ley que regula los referendos, el *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* a nivel nacional, pero que no incluye ninguna cláusula sobre los supuestos en los que procederá realizar un referéndum a dicho nivel. La ley define la participación de la Comisión electoral en el proceso, en la determinación de la pregunta o los límites a la financiación de la campaña. Por otra parte, como la ley es únicamente aplicable a los referendos organizados a nivel nacional y no a los organizados por el Parlamento escocés, el acuerdo de Edimburgo tuvo que acordar los extremos básicos para la celebración del referéndum de independencia, extremos como el de la participación de la Comisión electoral en el referéndum, quién fijaría los posibles votantes o la pregunta de la consulta [TIERNEY (2013): 365].

(135) Los precedentes a los que hace referencia Bogdanor no son muy antiguos. Se trata, por un lado, el referéndum de Irlanda del Norte de 1973 o *Border Poll*, en el que se preguntaba a los irlandeses del norte sobre la posible unión de Irlanda del Norte con el resto de Irlanda y, por otro lado, el compromiso de celebrar un referéndum, recogido en el *Ireland Constitution Act* de 1973 y reiterado luego en el Acuerdo de Belfast de 10 de abril de 1998 —que es el instrumento que sirve para dotar de nuevo de autonomía a Irlanda del Norte—, sobre una posible unión con el vecino del sur [BOGDANOR (2009): 178-188]. El acuerdo de Belfast reconoce el derecho de autodeterminación del pueblo de Irlanda, en su conjunto, aunque debe ser ejercitado con el acuerdo de la población del Norte de Irlanda. También se dice que la unión de ambas irlandas debe contar con el consentimiento de los ciudadanos de la República de Irlanda [*vid.* pág. 3 —*constitutional issues*— y art. 3 del acuerdo de Belfast [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136652/agreement.pdf]. En el mismo sentido KEATING (2009): 84.

el futuro, como así ha sido. La razón fundamental que alegaba era que este tipo de cuestiones implican la modificación de las propias reglas del sistema político (en definitiva, la modificación de la propia Constitución) y exceden, por tanto, del mandato que recibe el legislador en las elecciones (136). En esta línea, el Acuerdo de Belfast de 1998, entre el Reino Unido e Irlanda menciona el derecho de autodeterminación de las gentes de la Isla de Irlanda, ejercitable por acuerdo de ambas partes alcanzado de forma libre y sin que se ponga impedimento externo (137). El Acuerdo de Edimburgo no hace ninguna referencia al derecho de autodeterminación de los escoceses, aunque los documentos del Gobierno británico señalan que el futuro de Escocia en el Reino Unido deberá decidirlo la población escocesa y que Escocia tiene derecho a abandonar el Reino Unido si así lo quiere una mayoría de los escoceses en el referéndum de 2014 (mayoría simple, por cierto) (138). En cualquier caso, es preciso contextualizar estas afirmaciones de nuevo en el marco del sistema constitucional británico y en su idiosincrasia.

Es importante resaltar que los términos de nación o pueblo no juegan un papel fundamental en la construcción del sistema constitucional británico. En la historia del Reino Unido —indica Baranger— se encuentran numerosas trazas de una idea nacional, de un proyecto colectivo, pero no se puede vincular dicho proyecto colectivo con una metafísica a la francesa vinculando una nación trascendente a un Estado concreto. La unidad no se constituye previamente a través del reconocimiento dogmático de una nación o de un Estado que sea su representación jurídica y de una Constitución escrita que la reconozca como soberana. La unidad es un resultado que se consigue mediante la soberanía del Parlamento en el que, originariamente, tres voluntades, la del monarca junto con la de las dos Cámaras, se unen para producir una sola regla, la ley, un solo Derecho para todo el país (139). Si Escocia hubiera votado a favor de la separación del Reino Unido, el Parlamento británico soberano debería haber aprobado, en nombre del (resto) del pueblo británico, la separación (al ser preciso modificar la *Scotland Act* en la medida en que esta contiene la cláusula de reserva de la

(136) Volviendo al caso español, unas elecciones, evidentemente, por muy plebiscitarias que se quieran llamar, no legitiman *per se* una declaración unilateral de independencia. Además de ser un acto inválido jurídicamente no podría defenderse siquiera políticamente: piénsese en cómo la victoria del *SNP* por mayoría absoluta en 2011 no era ni mucho menos atribuible a un deseo de independencia de todos los que votaron a su favor. Este deseo debe ser constatado a través de mecanismos exclusivamente destinados a tal fin.

(137) Punto 2 (ii) del Acuerdo de Belfast de 1998.

(138) *Vid. Scotland's Constitutional Future* (2010): Prefacio de David Cameron y Nick Clegg y *Scotland analysis* (2013): iv.

(139) BARANGER (2008): 245-252.

competencia de la unión de los dos reinos a *Westminster*) (140). El acuerdo debería haber sido también ratificado por el Parlamento escocés.

En todo caso, el referéndum de independencia escocés no puede decirse que haya sido producto de una evolución lineal del Derecho constitucional británico, ni enmarcarse en los mecanismos tradicionales de reforma de la Constitución misma. Estamos ante uno de los resultados de esa revolución vivida por el Derecho constitucional británico en los últimos lustros que han llevado a algunos autores a preguntarse si el Reino Unido tiene aún una Constitución (141).

VII. REFLEXIONES FINALES

En fin, un estudio de Derecho comparado se justifica plenamente cuando sirve para aportar algo a la ciencia jurídica o la solución de los problemas políticos propios. Evidentemente, la solución británica no tiene por qué ser la solución española al problema que plantea el deseo de separación de parte de la población de Cataluña. Para empezar, tal y como mantenía la Comisión Calman, las soluciones que funcionan en otros sistemas pueden no funcionar en el propio, por lo que no deben ser incorporadas de forma acrítica o sin sufrir los ajustes necesarios. Por otro lado, es evidente que la cultura jurídica británica es diferente a la nuestra. Se mueve constitucionalmente en parámetros distintos: por ejemplo, no parte de conceptos tan importantes para nosotros como el de poder constituyente; la política y el Derecho son en el Reino Unido en buena medida vasos comunicantes, cosa que no ocurre en nuestro país, donde existe una separación mucho más tajante entre ambos mundos, producto de una constitución rígida y de un concepto de soberanía diferente; ¿qué se puede extraer entonces como aprendizaje del proceso vivido en el Reino Unido? Pues quizás lo más importante sea la forma en que se ha llevado a cabo todo el proceso. El intercambio de informes entre el Gobierno escocés y las fuerzas unionistas ha sido constante, y se ha sucedido desde la *National Conversation* de 2007 hasta ahora. El problema del separatismo en el Reino Unido se ha tratado desde el diálogo (reposado y de calidad) y la negociación (leal) por ambas partes.

El diálogo no tiene por qué ir necesariamente encaminado a abrir un proceso de independencia. El resultado del diálogo no puede ser conocido de antema-

(140) Vid. TIERNEY (2012): 77, quien en ningún momento piensa que sea necesario un referéndum de toda la población británica, como sí lo es de la población escocesa.

(141) KING (2009). Vid. El título de su libro: *Does the United Kingdom still have a constitution?*

no. Lo que está claro, como señala Laporta, es que debe tratarse de un diálogo sin sesgo, en el que el lenguaje de los derechos —del derecho a decidir— no se torne, como él señala, en un instrumento de dominación y quede blindado ante cualquier negociación (142).

Para los que pensamos que la riqueza del ser humano está en la diversidad y en saber construir puentes que nos unan a pesar de las diferencias, se trataría de «redefinir con éxito qué es aquello que nos une dentro de nuestras diferentes historias y lo que debe mantenernos unidos en el futuro» (143). Estas son las preguntas a las que debe encontrarse respuesta. Y las respuestas, como señala Johnson —aunque él lo refiere al caso británico— no pueden venir de proyectos tan pretendidamente inteligentes como insuficientes («clever little schemes») (144). Si se opta por un cambio de la Constitución con el objetivo de que podamos seguir unidos, se debe contar evidentemente con el acuerdo de los representantes territoriales de Cataluña, y se debe planificar bien el diseño, de forma que todas las piezas encajen; las soluciones temporales, los parches, o las soluciones que no se planifican tomando en cuenta todos los engranajes, lejos de apaciguar el conflicto, que es lo que persigue el Derecho, consiguen que el problema resurja, como ha ocurrido en España hasta ahora.

Si tras un diálogo reposado (145) y sin sesgo (diálogo solo existe cuando se sientan unas bases mínimas de entendimiento, al menos sobre el proceso de negociación) se deduce que no es posible llegar a un acuerdo político que apacigüe la situación, entonces posiblemente la única vía para poder resolverla sería constatar a través de un referéndum si verdaderamente una mayoría significativa de la población catalana desea la independencia (146).

Lo que sí se puede afirmar es que la solución jurídica no puede preceder a la negociación política (mediante la negociación se ha resuelto el problema en

(142) Vid. LAPORTA, Francisco: «La distorsión del “derecho a decidir”», Diario *El País* (La Cuarta Página), de 26 de mayo de 2014 y los argumentos que maneja.

(143) En esto tomo prestadas las palabras de JOHNSON (1980): 123, 126-127.

(144) JOHNSON (1980): 123, 126-127.

(145) Téngase en cuenta que en el Reino Unido el diálogo comenzó en 2007.

(146) Mucho se ha discutido sobre la constitucionalidad de un referéndum previo a la reforma constitucional en el caso de que Cataluña quisiera independizarse. Autores como Rubio Llorente, al que nos sentimos próximos en este punto, lo ven factible (*vid.* «Un referéndum para Cataluña», Diario *El País*, 8 de octubre de 2012, y «Un referéndum que nadie quiere», Diario *El País*, 11 de febrero de 2013). Otros autores, como el profesor Solozábal, se muestran absolutamente contrarios (*vid.*, por ejemplo, «Correspondencia catalana», *El Imparcial*, del 28 de mayo de 2013). La discusión sobre la posibilidad de celebrar este referéndum previo es de calado, y en ella han participado otros muchos autores de prestigio. Por la seriedad que requeriría abordar este punto, nosotros no podemos hacerlo en el marco de este artículo, pues ello más bien desbordaría los márgenes del mismo.

el Reino Unido, en este caso ha sido la vía de la sección 30 de la *Scotland Act* la que ha permitido cumplir el acuerdo político previo de permitir celebrar el referéndum a Escocia). A mi modo de ver, tiene toda la razón Stephen Tierney (al que no se puede tachar de sospechoso de querer impedir la celebración del referéndum de independencia en Escocia, sino todo lo contrario) cuando señala que los referendos por sí solos no resuelven las disputas sobre el *demós* (147). El trabajo de asegurar el consenso, de forma que si finalmente se decide celebrar un referéndum, este sirva para resolver una situación de este tipo, debe hacerse previamente. Como señala Tierney, en relación con el Acuerdo de Belfast de 1998, el referéndum funcionará satisfactoriamente para resolver la cuestión, en el caso de producirse, cuando sea el producto final y la ratificación de un proceso previo de acuerdo entre las partes (148). Aplíquese esta reflexión al caso español (149).

BIBLIOGRAFÍA

- BARANGER, Denis (2008): *Écrire la Constitution non-écrite. Une introduction au droit politique britannique*, Paris, Presses Universitaires de France.
- BOGDANOR, Vernon (2009): *The New British Constitution*, Oxford and Portland, Hart Publishing.
- CHOOSING SCOTLAND'S FUTURE (2007): *A National Conversation: Independence and Responsibility in the Modern World*, Edimburgo, Scottish Executive.
- CORNES, Richard (2011): «Gains (and dangers of losses) in translation. The leadership function in the United Kingdom's Supreme Court, parameters and prospects», *Public Law*, págs. 509-532.
- CRAWFORD, Bruce (2010): «Ten Years of Devolution», *Parliamentary Affairs*, vol. 63 (1), págs. 89-97.
- CURTICE, John (2001): «The People's Verdict. Public Attitudes to Devolution and the Union», SALMON, Trevor C., y KEATING, Michael (ed.): *The Dynamics of Decentralization-Canadian Federalism and British Devolution*, Montreal, Mc Gill-Queens University Press, págs. 223-240.

(147) El referéndum por sí mismo no puede crear consenso sobre los límites del *demós*, dice Tierney, y pone el ejemplo del referéndum de Irlanda del Norte de 1973 o el de Bosnia en 1992, que fueron un desastre para las relaciones entre las comunidades de dichos territorios.

(148) TIERNEY (2012): 297.

(149) El acuerdo entre las partes permitirá que el resultado del referéndum de independencia escocés sea aceptado y no se enconce la situación. Un referéndum convocado unilateralmente no permitiría tal cosa. Además, cuando se llega al acuerdo de celebrar un referéndum de independencia y este es negativo, los actores favorables a la independencia deberían aceptar que la cuestión no se vuelva a plantear en un tiempo razonable (en una generación, por ejemplo).

- *et al.* (2009): *Scottish Parliament and Local Elections Study 2007: Full Research Report, ESRC End of Award Report*, RES-062-23-0513. Swindon: ESRC.
- (2010): *Is An English Backlash Emerging? Reactions to devolution ten years on*, London, Institute for Public Policy Research.
- (2011): «A return to two-party politics? Lessons from the 2011 local and devolved elections», *Public Policy Research*, núm. 18 (2), págs. 89-96.
- CURTICE, John, y ORMSTOM, Rachel: «How will Scotland answer the referendum question?», ScotCen, 2012.
- «The option not on the table. Attitudes towards more devolution», ScotCen, 2013.
- DEWDNEY, Richard (1997): «Results of Devolution Referendums (1979 & 1997)», *Research Paper No 97/113*, Londres, House of Commons Library.
- HADFIELD, Brigid (1999): «The nature of devolution in Scotland and Northern Ireland: key issues of responsibility and control», *Edinburgh Law Review*, núm. 3, págs. 3-31.
- HADFIELD, Brigid (2004): «Devolution in the United Kingdom and the English and Welsh Questions», en JOWELL, Jeffrey, y OLIVER, Dawn: *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University Press (5.ª ed.), págs. 237-255.
- HAZELL, Robert (2000): «Intergovernmental Relations: Whitehall Rules ok?», en HAZELL, Robert (ed.), *The State and the Nations. The First Year of Devolution in the United Kingdom*, Exeter, Imprint Academic, págs. 149-182.
- JOHNS, Robert; MITCHELL, James, y CARMAN, Christopher (2013): «Constitution or Competence? The SNP's Re-election in 2011», *Political Studies*, núm. 61 (1), págs. 158-178.
- JOHNSON, Nevil (1980): *In Search of the Constitution (Reflections on State and Society in Britain)*, London and New York, Methuen and Co.
- JOWELL, Jeffrey, y OLIVER, Dawn (ed.) (2011): *The Changing Constitution*, 7.ª ed., Oxford, Oxford University Press.
- KEATING, Michael (1996): *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, Barcelona, Ariel.
- (2001a): «Managing the Multinational State», en SALMON, Trevor C., y KEATING, Michael (ed.): *The Dynamics of Decentralization-Canadian Federalism and British Devolution*, Montreal, Mc Gill-Queens University Press, págs. 20-42.
- (2001b): *Plurinational Democracy: Stateless nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press.
- (2009): *The Independence of Scotland (Self-government and the Shifting Politics of the Union)*, Oxford, Oxford University Press (reimpresión de 2012).
- (2010): *The Government of Scotland (Public Policy Making after Devolution)*, Edimburgo, Edinburgh University Press (2.ª ed.).
- (2011): *Scotland and Independence*, Quebec, *The Federal Idea* [<http://ideefederale.ca/wp/wp-content/uploads/2011/10/Scotland.pdf>, consultado el 25 de abril de 2014].
- KING, Anthony (2009): *Does the United Kingdom still have a Constitution?*, London, Sweet and Maxwell (reimpresión de la obra publicada en 2001).

- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto (2014): «Devolution. Desarrollo y perspectivas de la autonomía territorial en el Reino Unido», en Juan José SOLOZÁBAL (ed.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Madrid, Biblioteca Nueva, págs. 123-157.
- MACCORMICK, Neil (1999): *Questioning Sovereignty*, Oxford, Oxford University Press.
- MCWHIRTER, Ian (2011): «Independent Scotland: A bet each way?», *Public Policy Research*, núm. 18 (2), págs. 96-99.
- MASTERMAN, Robert (2002): «Review of N. Burrows, Devolution», *Public Law*, págs. 588-590.
- MITCHELL, James; DENVER, David; PATTIE, Charles, y BOCHEL, Hugh (1998): «The 1997 Devolution Referendum in Scotland», *Parliamentary Affairs*, núm. 51 (2), págs. 166-181.
- MITCHELL, James (2010a): «The Westminster Model and the State of Unions», *Parliamentary Affairs*, núm. 63 (1), págs. 85-88.
- (2010b): «The Narcissism of Small Differences: Scotland and Westminster», *Parliamentary Affairs*, núm. 63 (1), págs. 98-116.
- MORENO, Luis (1995): *Escocia, Nación y Razón*, Madrid, CSIC.
- MUNRO, Jane (2003): «Thoughts on the “Sewel Convention”», *Scots Law Times*, págs. 194-196.
- O’MORGAN, Kenneth (2001): «Regional and National Identities in the United Kingdom», en SALMON, Trevor C., y KEATING, Michael (ed.): *The Dynamics of Decentralization-Canadian Federalism and British Devolution*, Mc Gill-Queens University Press, págs. 7-19.
- POIRIER, Johanne (2001): «The functions of intergovernmental agreements: post-devolution concordats in a comparative perspective», *Public Law*, págs. 134-157.
- QVORTRUP, Matt (ed.) (2013): *The British Constitution: Continuity and Change*, Oxford, Hart Publishing.
- Referendum on Scottish Independence Report. House of Lords, Select Committee on the Constitution, 24th Report of Session 2010-2012 (Published 17 february 2012).
- SÁNCHEZ FERRO, Susana (2013): «Devolution: El desarrollo de un nuevo sistema de relaciones interterritoriales en el Reino Unido», en AAVV: *Cooperación y reparto competencial en los Estados descentralizados*, Col·lecció Institut d’Estudis Autònomic, núm. 83, Barcelona, Institut d’Estudis Autònomic, págs. 33-83.
- SCOTLAND ANALYSIS (2013): *Devolution and the implications of Scottish Independence*, Londres, Gobierno Británico (Cm. 8554).
- SCOTLAND’S CONSTITUTIONAL FUTURE (2012): *A consultation on facilitating a legal, fair and decisive referendum on whether Scotland should leave the United Kingdom*, Londres, Gobierno británico, The Stationery Office Limited (CM 8203).
- SCOTLAND’S FUTURE (2010): *Draft Referendum Scotland’s Bill Consultation Paper*, Edimburgo, The Scottish Government.
- (2013): *From the Referendum to Independence and a Written Constitution*, Edimburgo, Gobierno escocés.
- SCOTT, Andrew (2001): «The Role of Concordats in the new governance of Britain: taking subsidiarity seriously?», *Edinburgh Law Review*, núm. 5 (1), págs. 21-48.

- SERVING SCOTLAND BETTER (2009): *Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, Reino Unido, Commission on Scottish Devolution.
- TIERNEY, Stephen (2012): *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford, Oxford University Press.
- (2013): «Legal Issues Surrounding the Referendum on Independence for Scotland», *European Constitutional Law Review*, núm. 9, págs. 359-390.
- TRENCH, Alan (2009): «The Calman Commission and Scotland's disjointed constitutional debates», *Public Law*, 2009, págs. 686-696.
- (2012): «The Courts and Devolution in the UK», *The British Journal of Politics and International Relations*, núm. 14, págs. 302-322.
- TREVELYAN, George Macaulay (1946): *Historia Social de Inglaterra*, México, Fondo de Cultura Económica.
- VERDASCHI, Arianna (1999): «La *devolution* of powers in Scozia e in Galles», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 1, págs. 83-104.
- WALKER, Neil (2011): «Scottish Nationalism For and Against the Union State: the vision of Neil MacCormick», *University of Edinburgh School of Law Working Paper Series 2011/25*, págs. 1-41.
- WARD, Alan J. (2000): «Devolution: Labour's Strange Constitutional Design», en JOWELL, Jeffrey, y OLIVER, Dawn (ed.): *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University Press (4.ª ed.), págs. 111-136.

RESUMEN

Este artículo se pregunta sobre las causas que llevaron a la implantación de la *devolution* o autonomía en Escocia en el año 1997 y a la convocatoria del referéndum de independencia de 2014. La desilusión de amplios sectores de la población escocesa con el modelo político británico se apunta como una de las causas principales de lo primero. El artículo describe el diseño de la *devolution* y señala sus deficiencias. Analiza la victoria del *SNP* en las elecciones de 2011 y concluye que no es atribuible simple y llanamente al deseo de independencia de parte de la población escocesa. Finalmente, explica cómo el referéndum de independencia se inserta en un contexto de cambios constitucionales que han convulsionado las esencias del modelo constitucional británico y compara la situación con la que vivimos actualmente en España

PALABRAS CLAVE: Constitución británica; *devolution*; referéndum; independencia; Escocia.

ABSTRACT

This article explores the causes that led to the implementation of devolution in Scotland in 1997 and the call for a referendum on independence in 2014. It argues that the devolution movement succeeded mainly thanks to the support of large parts of the Scottish population disenchanted with the British political model. The article describes the legal framework and the failures of devolution and contends that the *SNP* victory in the 2011 Scottish elections cannot be put down to the desire of independence by an extended part of the Scottish population. Finally, it argues that the referendum of independence has to be seen as part of a series of changes that have transformed the very essence of the British constitution. The article finishes with a reflection on the Spanish situation.

KEY WORDS: British Constitution; *devolution*; referendum; independence; Scotland.