

JOAQUÍN TORNOS MAS: *De Escocia a Cataluña. Referéndum y reforma constitucional*. Madrid, Iustel, 2015, 188 págs.

El autor del libro, prestigioso profesor administrativista de la Universidad de Barcelona, señala como su principal objetivo el de ofrecer un marco de referencia a fin de desarrollar propuestas razonables, democráticas y factibles para solucionar el llamado conflicto catalán, es decir «la ubicación de la nación catalana dentro del Estado español». Para lograr tal objetivo, Joaquín Tornos se ha empeñado en el análisis del último proceso político desarrollado en Escocia con un problema similar: la ubicación de la nación escocesa dentro del Reino Unido. En la parte conclusiva del libro, el autor no niega la posibilidad de celebrar en el Principado un referéndum de similares características al que tuvo lugar en Escocia el 18 de septiembre de 2014, pero considera que no es la única respuesta política y jurídica «... ni seguramente la mejor».

El profesor Tornos es partidario de un proceso de reforma constitucional en España en el que se dé satisfacción a la reivindicación catalana de su reconocimiento como nación y su posición singular dentro del Estado español. Un proceso de reforma tal plantea también importantes dificultades de orden político para poderse formular e implementar en un futuro más o menos próximo. En todo caso, según asevera el autor, el proceso debería sustentarse en un consenso de amplia mayoría de partidos políticos a favor de la reforma en clave federal. Se trataría de una alternativa federal protectora de las diferencias históricas, culturales, lingüísticas, y al reconocimiento de realidades nacionales diferenciadas dentro de la nación común española, como Cataluña.

El caso de Escocia sirve de contrapunto para analizar los escenarios del caso catalán. Como es sabido, de los 4,3 millones de escoceses registrados electoralmente (97 por ciento del censo poblacional), alrededor de dos millones respondieron negativamente en el referéndum de 2014 a la pregunta: «¿Debería ser Escocia un país independiente?». La diferencia con los partidarios del

«sí» fue de unos 400.000 votos, rondando los porcentajes del 55 por ciento en contra y el 45 por ciento a favor. La ventaja numérica entre el «no» y el «sí» fue neta, despejando dudas e interpretaciones del sentir mayoritario de los escoceses respecto a la secesión del Reino Unido.

Sucede, como bien apunta el profesor Tornos, que el referéndum hizo un planteamiento binario —«sí» o «no»— que eliminaba una tercera opción (*devo max*), la cual muy probablemente habría concitado un amplio respaldo mayoritario de los ciudadanos escoceses. En realidad el propio ejecutivo escocés barajó la posibilidad de una consulta con las tres opciones (independencia, *statu quo* y *devo max*). Las dificultades para interpretar un resultado que pudiera no haber arrojado un porcentaje superior al 50 por ciento para ninguna de las tres respuestas, junto al deseo del gobierno británico de «simplificar» el referéndum con dos alternativas, prevalecieron finalmente. El 15 de octubre de 2012, Alex Salmond y David Cameron, representantes de sus respectivos gobiernos escocés y británico, firmaron el Acuerdo de Edimburgo, que permitió la celebración de la consulta popular apenas dos años después. Se trataba, en suma, de revisar con el acuerdo del pueblo escocés el Tratado de la Unión (*Act of Union*), por el cual se habían unido en 1707 los parlamentos escocés e inglés para crear el Reino Unido (la propia bandera británica, *Union Jack*, refleja tal agrupación política con la superposición de las banderas de San Andrés, escocesa, y la de San Jorge, inglesa).

En cierto modo paradójicamente, el resultado institucional del referéndum de 2014 en Escocia ha validado la tercera opción de la *devo max*, cuestión que, como ya se ha señalado, no se incluyó como tercera opción de la consulta escocesa. Según el compromiso (*pledge* o *vow*) adquirido durante la campaña del referéndum por los principales partidos británicos (Conservador, Laborista y Liberal), las instituciones centrales del Reino Unido deberían dotar al Parlamento escocés de mayores competencias, en línea con la denominada *devo max*, con un mayor nivel de autogobierno en el seno de la politeya británica. La ulterior «devolución de poderes» supondría en la práctica que, salvo los ámbitos de defensa y de relaciones exteriores, los diputados del Parlamento escocés serían responsables del resto de las políticas públicas. Ello incluiría las fiscales y de financiación de las institucionales de autogobierno escocesas. El propio primer ministro británico, David Cameron, habló tras la consulta de una *devolution revolution*, aludiendo a una generalizada descentralización en el Reino Unido, la cual incluiría también la capacidad de los diputados de Westminster elegidos en las circunscripciones inglesas para dirimir asuntos sólo de la directa competencia de Inglaterra.

De acuerdo con el análisis precedente, la lectura «práctica» del resultado del referéndum escocés es que ganó la alternativa de una mayor descentralización de poderes y, por ende, de independencia política a Escocia, pero

rehuendo la posibilidad de la secesión o del *statu quo* inmovilista. Según las encuestas efectuadas tras la celebración del referéndum (*Herald Scotland*, 5 de octubre de 2014), dos terceras partes de escoceses eran partidarios de la *devo max*, la cual contaba con un apoyo del 71 por ciento de hombres, del 62 por ciento de mujeres y era transversal a todos los grupos de edad y clases sociales. Además, el mayor nivel de autogobierno era la opción mayoritaria de los votantes de todos los partidos representativos en Escocia (59 por ciento de los liberales demócratas, 60 por ciento de los conservadores, 62 por ciento de los laboristas, 71 por ciento de los verdes y 79 por ciento de los nacionalistas).

El profesor Tornos ha realizado una cabal investigación del caso escocés recogiendo aquellos aspectos que sirven para contrastar la situación catalana. Su selección de temas y aspectos confrontados por Escocia en los últimos decenios interesan al autor por su paralelismo con el último desarrollo político en Cataluña. Quizá deba hacerse una observación complementaria respecto a la viabilidad económica de una hipotética Escocia independiente, asunto que galvanizó buena parte de los debates que tuvieron lugar durante la campaña del referéndum en el país caledonio. Es cierto, como indica el autor, que Escocia recibe mediante una transferencia agregada, o *block grant*, recursos financieros para su gasto público, los cuales no son categóricos o finalistas. En términos comparados, las aportaciones que recibe del Tesoro británico, como parte integrante del Reino Unido, son superiores a las recibidas por Inglaterra o Gales, si bien el cálculo se realiza tomando como principal consideración la población de dichos territorios (no debe olvidarse, al respecto, que Escocia comprende prácticamente un tercio de la superficie de la isla de Gran Bretaña, lo que conlleva gastos suplementarios de infraestructuras y servicios).

Con los dineros del *block grant*, el ejecutivo escocés puede financiar las políticas que considere más adecuadas en su acción de gobierno, optimizando el gasto de los programas incluidos en sus competencias descentralizadas. En tiempos recientes, por ejemplo, la autonomía del gobierno autonómico escocés se ha manifestado en la priorización de sus políticas públicas por preservar un modelo de Estado de bienestar europeo en su versión más universalista, como es el caso de sus vecinos países nórdicos. Tráiganse a colación, por ejemplo, los programas ya implementados por el gobierno escocés de cuidados a los mayores, de provisión de medicinas del Servicio Nacional de la Salud en Escocia, ambos sin coste alguno para los usuarios, o la exención de tasas universitarias a los estudiantes escoceses. No es casual que una aspiración de vocación socialdemócrata por una sociedad más igualitaria resultase en un argumento persuasivo para una buena parte de los anteriormente fieles votantes laboristas *Clydesiders* radicados en Glasgow, los cuales votaron afirmativamente en el referéndum de septiembre de 2014.

Ciertamente Escocia aporta más a la «caja común» británica si se toman en cuenta los ingresos fiscales generados por la explotación del petróleo del Mar del Norte, situado junto a las costas escocesas. Cabe considerar que tales ingresos forman parte del conjunto británico. Pero una Escocia independiente haría del país caledonio uno de los más ricos del mundo, similar a Noruega su vecino al otro lado del Mar del Norte. No existe en el caso de Cataluña un parangón extractivo similar, aunque algunos nacionalistas han insistido en que el Principado sería más rico si se separase de una España que les «roba» (sic).

El libro se divide en tres capítulos y se cierra con unas extensas consideraciones finales. En el primer capítulo el autor sitúa sintéticamente la realidad escocesa y catalana en el contexto contemporáneo de la crisis de los Estados soberanos westfalianos. En el segundo capítulo, el autor lleva a cabo un examen del proceso escocés a partir de la *devolution* de 1998 hasta las elecciones generales celebradas en el Reino Unido en mayo de 2015. El tercer capítulo versa sobre los principios fundamentales sobre los que se ha sustentado el proceso escocés y que guardan una relación más directa con la problemática catalana. Finalmente, las conclusiones inciden en el reconocimiento de naciones sin Estados, el cual debe completarse con el reconocimiento parejo de la creciente interdependencia de los países y de un sistema de soberanías compartidas. Los lectores interesados en el devenir político de Escocia y Cataluña encontrarán provecho, a buen seguro, en las páginas de este libro oportuno y clarificador.

*Luis Moreno*

Profesor de Investigación  
Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)