

EL REFERÉNDUM SOBRE LA INDEPENDENCIA DE ESCOCIA

INTRODUCCIÓN

El Reino Unido se enfrenta, a corto plazo, con la posibilidad real de secesión de Escocia. No se trata tan solo de una hipótesis remota o meramente teórica existente en el ideario político del nacionalismo radical, sino de un plan acabado del actual Gobierno de Escocia, sustentado por una sólida mayoría parlamentaria en Holyrood, cuyo objetivo declarado es la convocatoria y celebración de un referéndum sobre la independencia de esta región en otoño de 2014. Tras un lustro de radicalización incesante del Scottish National Party (SNP), desde su primera victoria electoral en 2007, el reto nacionalista se expresa abiertamente en forma de un programa articulado, concreto y detallado (*Your Referendum, Your Scotland*) publicado oficialmente en enero de 2012 por el Gobierno de Edimburgo, al cual se acompaña un anteproyecto de ley (*Draft Referendum Bill*) que será sometido al Parlamento regional en 2013 y a través del cual se realizará la convocatoria oficial de la consulta.

El Gobierno del Reino Unido, liderado por el primer ministro David Cameron y su *Deputy*, Nick Clegg, ha sorprendido a la opinión pública euro-

Alberto Dorrego de Carlos es letrado de las Cortes Generales y abogado.

pea con una audaz respuesta al Gobierno nacionalista. En un claro y contundente *statement* oficial dirigido al Parlamento de Westminster el pasado mes de enero, que analizaremos en profundidad más adelante, el Gobierno del Reino Unido ha manifestado formalmente que no se opondrá a la celebración de un referéndum sobre la independencia de Escocia: "...we will not stand in the way of a referendum of independence. *The future of Scotland's place within the United Kingdom is for people in Scotland to vote on...*"¹.

Quizá lo más sorprendente desde nuestra perspectiva continental de la realidad política es que tal declaración oficial, acompañada también de su correspondiente hoja de ruta (que sugiere incluso adelantar a 2013 la celebración de la consulta para acortar el período de incertidumbre), no se construye sobre la base de una extensa fundamentación histórica o jurídica, o acudiendo a grandes conceptos constitucionales (nación, soberanía, derecho de autodeterminación...etc.), sino mediante una apelación sencilla, directa e inmediata al "principio democrático": esto es, a la existencia de una clara mayoría absoluta en tal sentido en el Parlamento de *Holyrood* tras las elecciones de mayo de 2011.

El referéndum sobre la independencia de Escocia, que con toda probabilidad se llevará a cabo a lo largo de esta legislatura, constituye un hecho de extraordinaria importancia política en Europa y de imprevisibles consecuencias sobre el conjunto de las naciones de nuestro continente. Escocia no es una región remota o una perdida colonia vestigio de un glorioso pasado imperial. Escocia forma parte de la Isla de Gran Bretaña (*the mainland*) y representa (con sus 5,2 millones de habitantes) más de un treinta por ciento del conjunto del territorio nacional. Por ello, en este referéndum los escoceses decidirán, en muy buena medida, sobre la supervivencia misma del Reino Unido. Un Estado fundado políticamente sobre la Unión de las dos coronas en la persona de Jacobo I en 1603 y de los Parlamentos de ambos reinos en el Tratado de la Unión de 1707, cuya unidad simbolizan su bandera, *the Union Jack* (formada por la combinación de las cruces de San Jorge, San Andrés y

¹ "Scotland's Constitutional Future, A consultation on facilitating a legal, fair, and decisive referendum on whether Scotland should leave the United Kingdom", presentado al Parlamento en enero de 2012. Más tarde haremos amplia referencia a este documento.

San Patricio) y su himno nacional, *God Save The King*, adoptado precisamente tras la decisiva batalla de Culloden frente a los jacobitas en 1745. Como recientemente lo ha proclamado el primer ministro Cameron, el Reino Unido ha sido, durante más de trescientos años, “...*the most successful multi-national state the World has ever known...*”².

Los efectos políticos en España del anuncio de la convocatoria del referéndum escocés ya se han hecho sentir. Son incesantes las informaciones sobre el tema en los medios de comunicación del País Vasco y Cataluña, las manifestaciones de aliento al proceso realizadas por los líderes nacionalistas, así como las iniciativas políticas de apoyo a la “causa independentista” escocesa que empiezan a prodigarse en los Parlamentos autonómicos, en las Cortes generales y en el Parlamento Europeo. Y, con toda seguridad, la agitación política alrededor de esta cuestión se intensificará según se acerque el momento decisivo (*the Day of Destiny*, como lo ha calificado la prensa británica). No olvidemos que nuestro modelo político-territorial (las Comunidades Autónomas, los Estatutos de “tercera generación” y el reciente referéndum catalán, los derechos históricos, el concierto económico, etc.), incluida la envidiada presencia parlamentaria decisiva de los partidos nacionalistas en las Cortes Generales, ha servido de inspiración permanente al Scottish National Party y al Gobierno de Salmond, y que son constantes, como veremos, las referencias al País Vasco y a Cataluña en todos los documentos programáticos lanzados por esta formación política en los últimos años.

El Gobierno de España y las fuerzas políticas constitucionalistas incurrirían en un grave error si ignoraran o relativizaran la trascendencia política para nosotros del referéndum escocés y no abordaran con prontitud la definición y ejecución de una estrategia decidida sobre el tema, tanto en el plano interno como, sobre todo, en el ámbito de las instituciones de la UE y en las relaciones bilaterales con el Reino Unido. Me consta, en todo caso, que nuestro Gobierno es plenamente consciente de la gravedad del momento histórico.

² “El más exitoso Estado multinacional que el mundo jamás ha conocido”. Así lo afirman, con su firma, D. Cameron y N. Clegg en el *foreword* del documento referido en la nota 1. En realidad, la frase está literalmente tomada del anterior *statement* del Gobierno del Reino Unido titulado “*Scotland’s Future in the United Kingdom*”, 2009, firmado por el primer ministro Gordon Brown, al que más adelante nos referiremos extensamente.

Las páginas que siguen contienen un análisis sucinto de la evolución política de Escocia tras la aprobación por el Parlamento del Reino Unido de la Scotland Act de 1998 y la constitución del primer Gobierno escocés en 1999, así como de la gestación del plan de acción del movimiento nacionalista que ha terminado desembocando en la inminente (y seguramente irreversible) convocatoria del referéndum sobre la independencia de Escocia.

LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO ESCOCÉS DE 1999: LA COALICIÓN LABORISTA - LIBERAL DEMÓCRATA

Las primeras elecciones al nuevo Parlamento escocés se celebraron el 6 de mayo de 1999, con arreglo al sistema electoral establecido en la Scotland Act de 1998.

El sistema electoral utilizado en estas elecciones legislativas, completamente extraño en la tradición constitucional británica, refractaria en general hacia las fórmulas proporcionales, tuvo una gran importancia en los resultados.

Se trata de un sistema electoral mixto (*mixed member proportional representation*) con una combinación de 73 escaños elegidos en circunscripciones uninominales coincidentes con las utilizadas en las elecciones legislativas al Parlamento de Westminster (excepto en las circunscripciones de Orkney y Shetland) bajo la fórmula mayoritaria pura *First-past-the-post*. Otros 56 diputados se eligen en ocho circunscripciones regionales, cada una de ellas con siete diputados, bajo una fórmula electoral proporcional, con el sistema denominado del “representante adicional”.

Este sistema electoral, en definitiva, se convierte globalmente en su funcionamiento en un sistema proporcional, ya que corrige proporcionalmente en las regiones la asignación mayoritaria de escaños en las circunscripciones uninominales.

En las elecciones de 1999 el partido laborista obtuvo el escaño mayoritario en 53 de las 73 circunscripciones uninominales. Los liberal-demócrata-

tas obtuvieron 12 escaños y el SNP solo 7 (hubo 1 escaño independiente, David Canavan, y los conservadores no obtuvieron ninguno).

Sin embargo, al introducir el elemento proporcional, la asignación definitiva de escaños dio un vuelco completo. Los laboristas obtuvieron 56 escaños, sin mayoría absoluta (muy difícil de obtener con este sistema electoral); el SNP pasó a ser la segunda fuerza política con 35 escaños (ganó 28 en la asignación proporcional), el Partido Conservador 18 y el Partido Liberal Demócrata 17. También obtuvieron un escaño respectivamente los verdes y los socialistas escoceses. Es decir, el Parlamento sin mayoría absoluta y atomizado característico de los sistemas políticos proporcionales.

Conviene reflexionar sobre cuáles hubieran sido los efectos sobre el sistema político escocés, y en particular sobre el ascenso parlamentario del nacionalismo, de haberse aplicado un sistema electoral diferente, especialmente si hubiera existido un sistema mayoritario puro *First-past-the post*.

Ante el escenario parlamentario existente, se formó una coalición de gobierno, que se mantendría durante dos legislaturas, entre el Partido Laborista, liderado por Donald Dewar, hasta entonces ministro para Escocia del Gobierno laborista de Londres (Secretary of State for Scotland) y los liberal-demócratas. Dewar fue nombrado *First Ministry* y Jim Wallace, líder de los liberal-demócratas, *deputy First Minister*. El histórico líder liberal-demócrata, David Steel, fue elegido presidente del nuevo Parlamento escocés.

Los inicios del nuevo Gobierno escocés fueron tormentosos. El gran líder laborista, padre e impulsor de la *Devolution*, Donald Dewar falleció poco tiempo después, en octubre de 2000, siendo sucedido por Henry MacLeish. Sin embargo en 2001 MacLeish se vio obligado a dimitir de su cargo salpicado por el escándalo de los gastos parlamentarios de Westminster (el conocido por *Officagate*). Fue sustituido por Jack MacConnell, quien permanecería en el cargo hasta el final de la siguiente legislatura.

El nuevo Parlamento, además de establecer su nueva organización y funcionamiento, incluida la construcción de la polémica nueva sede de *Holyrood*, emprendió una intensa labor legislativa, sobre todo aprobando

antiguos proyectos de ley redactados por la Scottish Law Commission que se encontraban pendientes de incorporación al ordenamiento jurídico desde hacía décadas. Se hicieron importantes reformas del Derecho Civil escocés (*land reform*) y se aprobaron numerosas leyes (62 en total) relativas a temas diversos, algunos de alto contenido social (*housing, incapacity, homelessness*), agua, transporte, medio ambiente, y otros de carácter institucional (gobierno local, derechos ciudadanos, etc.). Fueron polémicas entre estas la ley por la que se prohibió en Escocia la caza con perros, el establecimiento de un Defensor del Pueblo escocés o un Defensor del menor.

LAS ELECCIONES DE 2003

En las elecciones de 2003, la participación popular bajó del 59% (1999) al 49%. Los laboristas ganaron nuevamente las elecciones de manera clara, si bien reduciendo sus escaños a 50. El SNP bajó a 27 escaños. Se mantuvieron los conservadores y los liberal-demócratas con sus mismos escaños y aumentaron su representación considerablemente los partidos menores: los verdes (7) y los socialistas de Escocia (6). Hubo tres escaños independientes.

La coalición de gobierno entre laboristas y liberal-demócratas se mantuvo en el poder, con MacConnell como *First Minister* y Jim Wallace como *Deputy* (al que sucedería Nicol Stephen cuando pasó a ser el nuevo líder escocés de los liberal-demócratas).

La legislatura discurrió en términos análogos a la anterior, sin plantearse abiertamente en el Parlamento iniciativas orientadas al cambio del *statu quo* de la relación jurídico-política con el Reino Unido.

Se aprobaron 66 leyes, muchas de ellas relativas a la construcción de nuevas infraestructuras en Escocia (ferrocarriles y tranvías promovidos por Gobiernos locales), en materia de salud, bienestar social, educación, planeamiento urbanístico, prohibición de consumo de tabaco en lugares públicos, etc. Y nuevos desarrollos de su derecho civil propio.

LAS ELECCIONES DE 2007 Y LA PRIMERA MAYORÍA NACIONALISTA ESCOCESA

a) Resultados electorales

Las elecciones de 2007 estuvieron marcadas por la enorme inestabilidad política del partido laborista en Escocia, originada a su vez por la fuerte contestación sobre el liderazgo de Tony Blair, causada por razones sobradamente conocidas. Un mes después de las elecciones, el 27 de junio de 2007, Blair fue sustituido como líder del Partido Laborista británico y primer ministro del Reino Unido por el escocés Gordon Brown, que se mantendría en el cargo hasta la victoria de los conservadores, liderados por David Cameron en mayo de 2010.

El sistema electoral proporcional fue nuevamente la clave en estas elecciones, que acabarían otorgando el Gobierno escocés al partido nacionalista SNP. El partido laborista ganó claramente en los distritos *First-past-the-post*, obteniendo 37 escaños directos frente a los 21 del SNP de Salmond. Sin embargo, en las circunscripciones regionales el SNP obtuvo 26, frente a 9 del Partido Laborista. Ello dio la victoria al SNP por un solo escaño: 47 (SNP) – 46 (*Labour*). En voto popular ambas fuerzas políticas obtuvieron unos resultados semejantes, en torno a un 30%. Los conservadores y los liberal-demócratas igualmente en torno a un 15%, respectivamente.

Los conservadores obtuvieron 17 escaños, y 16 los liberal-demócratas. Los verdes se desplomaron a 2 escaños y los socialistas escoceses desaparecieron por completo del mapa político escocés, después de un proceso de escisión interna.

Aun existiendo una clara mayoría parlamentaria (y de voto popular) con planteamientos unionistas (60-30), formó gobierno en minoría Alex Salmond del SNP (nuevo *First Minister*, cargo en el que se mantiene desde entonces), iniciándose desde entonces un proceso de radicalización incesante respecto a la relación jurídico-política con el Reino Unido promovido desde el propio Gobierno nacionalista escocés.

Más allá de los resultados concretos, este proceso dio lugar a una extensa controversia política y social en torno a la organización del proceso electoral. En estas elecciones se introdujo, a través de una reforma normativa apresurada, un complejo sistema electrónico de votación y recuento y papeletas electorales excesivamente confusas. La Comisión Electoral del Reino Unido, organismo independiente vinculado al Parlamento de Westminster, encargó al prestigioso experto internacional en Derecho Electoral, Ron Gould, la elaboración de un informe sobre las irregularidades habidas en este proceso. El llamado Gould Report, de 23 de octubre de 2007, contiene una serie de recomendaciones sobre la organización de los procesos electorales, que incluyen la eliminación del procedimiento electrónico de votación y escrutinio, la simplificación de las papeletas y otras medidas. Una de las recomendaciones más importantes se refiere a la necesidad de contar con reglas claras que rijan cualquier proceso electoral con una antelación mínima de seis meses. Este informe es objeto de cita constante en relación con las reglas de organización del futuro referéndum, respecto a las que el SNP propone introducir, como veremos, múltiples cambios de gran alcance.

El Gobierno del Reino Unido (laborista) se pronunció oficialmente sobre el Gould Report mediante un documento elaborado por la Scotland Office llamado *“Sorting the Ballot: Improving the elections to the Scottish Parliament, a consultation paper”*, de 13 de diciembre de 2007. En este documento y en el subsiguiente de 24 de junio de 2008, en el que se analiza la consulta pública planteada, se manifiesta el apoyo del Gobierno a las citadas recomendaciones sobre la organización del proceso electoral. El 15 de junio de 2009 se publicó por la Scotland Office un *Written Ministerial statement on the publication of the final report from the Commission on Scottish Devolution*.

b) Choosing Scotland's Future: A national conversation, White Paper, 2007

El nuevo Gobierno de Alex Salmond inició pronto la ejecución de su programa y su agenda política marcadamente nacionalista. En agosto de 2007

el Gobierno escocés lanzó su primer gran reto, bajo la propuesta eufemística de una “*National Conversation*”, un dialogo abierto en la sociedad sobre el futuro de Escocia.

Para “enmarcar” dicho diálogo el Gobierno escocés publicó un documento (*White Paper*) denominado “*Choosing Scotland’s Future: A national conversation*”, abriendo una *public consultation* sobre el mismo. Una técnica que posteriormente se ha extendido con otras iniciativas semejantes, como veremos.

El *White Paper* no deja lugar a dudas sobre la posición independentista del Gobierno nacionalista escocés y de su voluntad de llevar a cabo un referéndum decisivo sobre la cuestión. El documento explica en varios párrafos lo que aquí conocemos por “derecho de autodeterminación” del pueblo escocés, basado en (conocidos para nosotros) fundamentos históricos, jurídicos, políticos y culturales.

Sobre las consecuencias de la independencia de Escocia en el ámbito internacional, el documento establece claramente los principios sobre los que debería construirse el proceso: pleno reconocimiento internacional de Escocia, su consideración como “Estado sucesor” a efectos de su incorporación a Organismos Internacionales, el mantenimiento directo de su condición de miembro de la Unión Europea (mediante la llamada doctrina de la “ampliación interna”) y la plena responsabilidad escocesa en materia de política de defensa nacional.

El *White Paper* de 2007 culmina (anexo II) con un texto completo y redactado de una Ley de Referéndum (*Draft Referendum Bill*), que es objeto también de esta *Public Consultation*.

El anteproyecto de ley, junto con todos los detalles procedimentales y previsiones técnicas, regula –en concreto– la pregunta a formular a los electores.

c) La respuesta unionista: La Comisión Calman y su Informe final de 2009: la alternativa *Devo Plus*

La respuesta política más ambiciosa a las propuestas abiertamente independentistas contenidas en la *National Conversation* se generó en el propio Parlamento escocés de la mano del Partido Laborista y de su nueva líder Wendy Alexander, que llegó al cargo tras la derrota electoral de su partido.

W. Alexander, que se vería obligada a renunciar al liderazgo del Partido en 2008 a causa de un escándalo relativo a la financiación de la campaña electoral, fue la encargada de definir, de acuerdo con el líder nacional del Partido, Gordon Brown, también escocés, la estrategia laborista respecto a la cuestión escocesa en el nuevo escenario generado por la *National Conversation*.

En un conocido discurso pronunciado en la Universidad de Edimburgo el 30 de noviembre de 2007 (día de San Andrés), W. Alexander lanzó su propuesta, destinada a contrarrestar el *White Paper* del Gobierno escocés, consistente en una profunda revisión de la *Devolution Act* basada en una ampliación sustancial de las competencias del Parlamento de *Holyrood*. Es conocida la frase: “*Scotland wants to see a future that allows her to walk taller within the UK without walking out*”.

La idea fundamental que subyace en este planteamiento es el ensanchamiento del ámbito competencial, especialmente en el terreno de la autonomía presupuestaria y financiera mediante la extensión de la capacidad tributaria del Parlamento escocés, la libertad de decisión en el gasto público, la transferencia de algunos de los programas de gasto más importantes desde el Gobierno británico, la capacidad propia de endeudamiento, etc.

Para articular técnicamente esta propuesta política de mayor autonomía para Escocia, que desde entonces se conoce como *Devo Plus*, (también *Devo +*, o *Devo 2.0*), se formuló una moción laborista en el Parlamento de Escocia en diciembre de 2007, cuyo objetivo era la creación de una Comisión independiente de expertos en la materia (al estilo de una *Royal Commission*) con la misión de emitir un informe desarrollando esta alternativa política.

La creación de la comisión fue votada favorablemente el 6 de diciembre de 2007 por el Parlamento de Escocia con el respaldo de la mayoría unionista (laboristas, conservadores y liberal-demócratas, que se integrarían en la misma) y la oposición explícita del SNP (y del Gobierno de Escocia).

La Comisión fue presidida por el prestigioso *Chancellor* de la Universidad de Glasgow, Kenneth Calman, e integrada por otras catorce personas representativas de ámbitos políticos, culturales, empresariales, académicos y jurídicos diversos. Después de numerosas sesiones de trabajo, audiencias, estudios e iniciativas, emitió un primer informe preliminar en diciembre de 2009 y su informe definitivo el 15 de junio de 2009.

El SNP y el Gobierno escocés declinaron participar en los trabajos de la Comisión Calman, ya que expresamente sus “*Terms of Reference*” (ToR) excluían la opción independentista de sus debates y consideraciones. Sí participaron activamente en sus sesiones representantes de los partidos unionistas (laborista, conservador y liberal-demócrata). También participó el Gobierno del Reino Unido, que prestó abundantes medios al secretariado de la Comisión.

El documento *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, más conocido como *Informe de la Comisión Calman*, de 269 páginas, constituye un documento de imprescindible lectura para comprender el proceso histórico de autonomía de Escocia, las características políticas, económicas, sociológicas y culturales de esta región, las relaciones económicas entre Escocia y el resto del Reino Unido, las (supuestas) limitaciones y deficiencias del modelo jurídico-político de la *Devolution Act* de 1998, especialmente en el ámbito presupuestario y financiero, y la alternativa política de la *Devo plus*.

A lo largo del extenso documento se desgranán las principales propuestas, centradas, en esencia, en tres cuestiones:

- El incremento de la corresponsabilidad fiscal, bajo el principio del establecimiento de una mayor conexión entre la exacción fiscal y el gasto público. La Comisión Calman propone concretamente una reducción

del impuesto equivalente al IRPF en un porcentaje de un 10% en Escocia, facultando al Gobierno escocés a establecer un suplemento al tipo de gravamen de este impuesto por este importe u otro, superior o inferior. También se propone la transferencia a Escocia de determinados tributos indirectos o sobre consumos específicos, que detalladamente se enumeran, acompañado de una extensa motivación técnica.

- Mayor autonomía presupuestaria y financiera, sobre todo en relación con la capacidad de endeudamiento.
- La redistribución competencial. Se propone una racionalización del modelo de distribución de competencias contenido en la *Devolution Act*, fundamentalmente mediante la incorporación a Escocia de ciertas competencias, ciertamente ninguna de ellas de importancia capital (por ejemplo: legislación de armas de fuego, límites de velocidad y regulación electoral). En otras materias, la Comisión Calman considera que debe retenerse la competencia por parte del Reino Unido.

La mejora de los mecanismos de cooperación institucional, tanto en el plano parlamentario, como en el plano de los poderes ejecutivos, central y escocés. Se definen detalladamente varios. Incluyen desde cuestiones de detalle, como la presencia de un representante del Gobierno escocés en el *trust* de la BBC, a mecanismos de cooperación de más largo alcance, como por ejemplo la comparecencia cruzada de autoridades de ambos Gobiernos en el otro Parlamento, o la creación de una *Joint Ministerial Committee (JMC) structure*.

En suma, el Informe de la Comisión Calman constituye la manifestación técnica de la opción política de los partidos unionistas de Escocia, liderados por el Partido Laborista, como fuerza política principal, en pro de una autonomía más amplia, principalmente en el ámbito financiero-presupuestario. El movimiento *Devo-Plus* continúa vivo en la política escocesa, siendo el principal referente político de los partidos unionistas.

El movimiento actual *Devo +* (que incluye básicamente a los citados partidos unionistas) entiende que debe superarse el actual estado de cosas

en el cual el Gobierno de Escocia solo recauda el 6% de los tributos generados en aquella región, cuando, por el contrario, es responsable del 60% del gasto. Proponen transferir a Holyrood la competencia sobre el Impuesto sobre la Renta (*income tax*), el Impuesto sobre Sociedades (*Corporation tax*) y el *oil revenue*. Proponen que el IVA se mantenga como impuesto general del Reino Unido, junto a otros impuestos menores que inciden en la circulación de la riqueza.

d) El Gobierno del Reino Unido: *Scotland's Future in the United Kingdom, 2009*

El Gobierno del Reino Unido, presidido por Gordon Brown, hizo suyos políticamente, en líneas generales, los planteamientos contenidos en el Informe Calman. Su expresión oficial se encuentra contenida en un documento, también bastante extenso, publicado por la Scotland Office en noviembre de 2009, bajo el expresivo título *Scotland's Future in the United Kingdom: Building on ten years of Scottish devolution*.

El *foreword* del documento oficial presentado al Parlamento Británico va firmado por el primer ministro y en su primera frase se puede leer un reconocimiento explícito, sin mayores preámbulos, de la naturaleza política plurinacional del Reino Unido. Una definición que se repite, casi con las mismas palabras en todas las comunicaciones del Gobierno británico al Parlamento posteriores, incluidas las firmadas por el nuevo primer ministro, David Cameron.

Textualmente señala la primera frase de este documento:

"For more than 300 years the Union has brought together the people of this country in the most successful multi-national state the world has ever known"

El *statement* de Brown (en términos que nos resultan familiares en España) defiende con orgullo la gran reforma constitucional emprendida por el laborismo, tras la victoria de Blair.

En una línea muy similar al Informe de la Comisión Calman, el Informe de la Scotland Office detalla las medidas legislativas a emprender para el

desarrollo de la autonomía de Escocia, centrándose, básicamente, en los grandes apartados antes enunciados: (i) Corresponsabilidad Fiscal, (ii) Autonomía Presupuestaria y Financiera, (iii) Redistribución competencial, y (iv) Relaciones institucionales de cooperación.

Conceptos políticos, análisis técnico-jurídicos y lenguaje que igualmente (como una especie de *déjà vu*) nos resultan enormemente familiares en España.

e) *Your Scotland, Your Voice*, 2009

El siguiente movimiento de importancia del tablero político escocés, orientado a combatir la opción autonomista *Devo Plus* de la Comisión Calman, lo vendría a dar nuevamente el Gobierno escocés, presidido por Alex Salmond.

En aquellas fechas aparecieron algunos sondeos de opinión que tuvieron gran repercusión pública.

- Según la *Progressive Scottish Poll Opinion*, de la que da cuenta *The Scotsman* el 14 de octubre de 2008, la opinión pública escocesa ha variado su posición sobre la opción independentista, de un 31% en 2007 a un 41% en 2008 (lo cual no resulta realmente muy verosímil).
- Según un sondeo de 2009 de la BBC-Scotland, el 58% de los escoceses son partidarios de la celebración de un referéndum sobre la independencia de Escocia, en los términos planteados por el Gobierno Salmond.
- El conocido Instituto YouGov estableció a principios de 2009 que un 57% de los escoceses votarían “no” en un eventual referéndum sobre la independencia de Escocia. Un 29% votaría a favor y un 15% no tiene una opinión claramente formada. Según este mismo instituto, un año después la opción independentista cae dos puntos porcentuales y la unionista sube un 4%.

- Ipsos Mori, en 2009, publica que el 20% de los escoceses son partidarios de la opción independentista del SNP.

El Gobierno escocés lanzó su nueva propuesta contenida en un nuevo *White Paper* denominado *Your Scotland, Your Voice*, y una nueva *National Conversation*, publicado oficialmente el día de San Andrés de 2009, en las mismas fechas en las que aparece el documento del Gobierno británico, antes citado.

Este documento, algo más extenso que el anterior, tiene básicamente por objeto combatir políticamente los postulados de la Comisión Calman, a la que acusa de haber eludido no solo el debate de la independencia sino incluso sobre las cuestiones competenciales verdaderamente esenciales, tales como los grandes servicios sociales (sanidad, educación, medio ambiente, recursos naturales, capacidad tributaria, etc.). Al mismo tiempo este documento da una nueva orientación explícitamente independentista a su estrategia política.

Your Scotland, Your Voice, plantea abierta y detalladamente las cuatro opciones políticas existentes, en las que aún hoy se centra, con muy pequeños matices, el debate político escocés:

1. Mantenimiento del *statu quo* actual (que ni siquiera se considera),
2. La opción *Devo-Plus* de la Comisión Calman, ya analizada, básicamente coincidente con las posiciones de los partidos unionistas y, sobre todo, del Gobierno del Reino Unido de Gordon Brown,
3. La opción denominada *Full Devolution*, también conocida por *Devo Max*, cuya síntesis sería:
 - (i) Un sistema fiscal en el que la totalidad de los tributos generados en Escocia serían recaudados por el Gobierno escocés, aportando una contribución proporcional anual para el sostenimiento de los gastos del Estado (un modelo similar al Concierto o Convenio existente en los Territorios Históricos del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra). Holyrood tendría una amplia capacidad legislativa en ma-

teria tributaria, si bien la estructura general de los grandes tributos se retendría como competencia del Parlamento del Reino Unido. El White Paper cita con insistencia en este punto expresamente el modelo de Concierto del País Vasco, garantizado por la Constitución Española.

- (ii) Asunción por parte de Escocia de todas las competencias legislativas y ejecutivas, con excepción de las expresamente atribuidas al Reino Unido, en las siguientes materias:
 - (a) Asuntos Exteriores, sin perjuicio del derecho a la representación directa en las Instituciones de la UE y ciertas manifestaciones del *ius ad tractatum*³.
 - (b) Defensa Nacional, incluyendo la declaración de Guerra.
 - (c) Política monetaria y macroeconómica.
 - (d) Protección social y pensiones.

4. La opción de la plena independencia, preservando, en su caso, la institución de la Corona al estilo de los Estados de la Commonwealth.

El *White Paper* desarrolla *in extenso* la aplicación y consecuencias de estas cuatro opciones en los diversos ámbitos de las políticas públicas: Economía y Finanzas, Infraestructuras, Recursos Naturales, Comunicaciones, Vivienda, Urbanismo, Sanidad, Educación, Orden Público y Seguridad Interior, Sistema Judicial, Empleo, Igualdad, Agricultura, Pesca, Transportes, Energía, Industria, Comercio, Turismo, etc.

En materia de relaciones exteriores, el documento ni siquiera pone en cuestión el mantenimiento de Escocia como miembro de derecho de la Unión Europea en el escenario de la plena independencia.

³ Afirma textualmente el *White Paper*, refiriéndose a España: “*Devolved governments from both Belgium and Spain have a right to attend meetings of the European Union Council of Ministers when matters within their responsibilities are being considered. Similarly, representatives of the German regions – sitting in the upper chamber of the German Parliament – have a key role in determining the German position for European Union discussions of matters within their sole competence*”.

f) *El Draft Referendum Bill, 2010*

El Gobierno Salmond dio un último paso antes de concluir la legislatura: El 25 de febrero de 2010 publicó formalmente un anteproyecto de ley (articulado) sobre el referéndum, sometiendo diversos aspectos del mismo a un período de información pública (es decir, una nueva *Public Consultation*). Estableció un plazo para formular alegaciones hasta el 30 de abril de 2010⁴.

El *Draft Referendum Bill* de 2010 plantea abiertamente, en línea con el documento *Your Scotland, Your Voice*, un acto legislativo del Parlamento escocés de convocatoria de un referéndum. El referéndum sería convocado *ex lege* y tendría carácter consultivo.

El Gobierno deja abiertas en su anteproyecto de ley dos cuestiones fundamentales, sobre las que solicita opinión a los ciudadanos en esta *Public Consultation*:

1. Sobre la pregunta a formular a los electores (*the ballot*), de forma algo confusa plantea que deberían ofrecerse al elector diversas opciones (*multi-option referendum*). Para simplificarlo: opción *Devo Plus* (Calman), opción *Devo Max*, y opción independencia.
2. La edad mínima para votar, respecto a la que se plantea la posibilidad de rebajarla hasta los 16 años.

Un aspecto crucial, pero sobre el que no se abre debate alguno, es el concerniente a las mayorías requeridas. La tesis del Gobierno escocés –lógicamente– es la regla de la mayoría simple, sin umbrales mínimos ni de participación ni de voto favorable. Se apela para ello a las reglas que rigieron el referéndum sobre la *Devolution* en 1998.

⁴ Las alegaciones sobre el documento fueron posteriormente publicadas, (www.scotreferendum.com), si bien nunca llegó a publicarse la opinión del Gobierno escocés sobre la *Public Consultation*.

El Gobierno escocés lanzó este anteproyecto de Ley un año antes de concluir la legislatura siendo obviamente consciente de la imposibilidad de aprobarlo en una Cámara de mayoría unionista. Por este motivo, ni siquiera presentó formalmente el Proyecto de Ley (*Executive Bill*) al Parlamento después de la *Public Consultation*.

La Cámara expiró su mandato en primavera de 2011, convocándose nuevas elecciones legislativas. Las elecciones en las que el SNP obtendría, por primera vez, mayoría absoluta.

g) The West Lothian Question. La posición del Partido Conservador

Antes de continuar el examen de los acontecimientos políticos relativos a la convocatoria del referéndum sobre el *statu quo* de Escocia en el Reino Unido, conviene detenerse en un punto enormemente controvertido, enfocado de forma genuinamente británica, que se conoce en la literatura política de aquel país como la *West Lothian Question*.

Tal denominación se debe al MP laborista por el distrito de West Lothian, Tam Dalyell, que en 1977, en pleno debate sobre el proceso de *Devolution* que tenía lugar en aquellos años, planteó abiertamente en la Cámara de los Comunes hasta qué punto sería razonable y políticamente admisible que los diputados escoceses (así como los irlandeses y galeses) en Westminster tuvieran capacidad de decidir sobre asuntos de Inglaterra, mientras que los MP's ingleses no podrían decidir sobre las mismas materias referidas a Escocia, Irlanda o Gales⁵.

En la actualidad, tras la *Devolution* de 1998, la cuestión se plantea en los siguientes términos: ¿Deben seguir teniendo los diputados escoceses

⁵ La pregunta de Tam Dalyell, formulada en la Cámara de los Comunes el 14 de noviembre de 1977, decía textualmente:

"For how long will English constituencies and English Honourable members tolerate at least 119 Honourable Members from Scotland, Wales and Northern Ireland exercising an important, and probably often decisive, effect on English politics while they themselves have no say in the same matters in Scotland, Wales and Northern Ireland?"

en Westminster capacidad de decisión sobre materias que solo afectan a Inglaterra?

La cuestión (nunca planteada, por cierto, en estos términos en España) tiene gran importancia política si tomamos en cuenta el gran número de diputados escoceses en Westminster, decisivos con frecuencia para la formación de mayorías parlamentarias, y el ínfimo peso histórico del Partido Conservador entre ellos, a pesar de ser el partido mayoritario en Inglaterra. En estas circunscripciones escocesas el Partido Laborista ha tenido históricamente victorias arrolladoras.

En Escocia se eligen actualmente (desde 2005) 59 miembros de la Cámara de los Comunes. En las últimas elecciones legislativas de 2010 la distribución de escaños fue la siguiente: laboristas, 40; liberal-demócratas, 12; SNP, 6; conservadores, 1⁶.

Ante la actual situación de minoría mayoritaria del Partido Conservador en Westminster, el SNP mantiene desde 2010 que esta fuerza política debe tratar de jugar y afianzar un papel bisagra en la política del conjunto del Reino Unido. Los líderes del SNP (Salmond, MacAllister, etc.) citan expresamente con insistencia el “caso español”, tanto del PNV como de CiU y su decisiva influencia en la política española. Por ello resulta tan sorprendente que nunca se haya planteado entre nosotros algo similar a la *West Lothian Question*⁷.

Por razones fácilmente entendibles, la *West Lothian Question* ha sido objeto de especial atención por el Partido Conservador, siendo uno de los *Key Issues* en las convenciones conservadoras celebradas antes de las elecciones legislativas de 2010.

El *Conservative Party Manifesto* de 2010, con el que David Cameron ganó las elecciones, contiene un capítulo dedicado básicamente al pro-

⁶ Es el diputado por Dumfriesshire, Clydesdale and Tweeddale.

⁷ http://www.abc.es/hemeroteca/historico-04-05-2010/abc/Internacional/los-nacionalistas-de-es-cocia-quieren-ser-como-ciu-en-la-nueva-camara_140122069361.html

blema escocés en el que se hace una firme y decidida apuesta unionista, y también se declaran autonomistas y partidarios de la *Devo Plus*:

Sin embargo, abordan clara y abiertamente la *West Lothian Question*:

“We will rebalance the unfairness in the voting system for devolved issues in Parliament.

(...)

Labour have refused to address the so-called ‘West Lothian Question’: the unfair situation of Scottish MPs voting on matters which are devolved. A Conservative government will introduce new rules so that legislation referring specifically to England, or to England and Wales, cannot be enacted without the consent of MPs representing constituencies of those countries.”

La cuestión no ha quedado simplemente en una declaración de intenciones del Partido Conservador.

En septiembre de 2011 el Gobierno Británico anunció la creación de una Comisión de Expertos para el estudio de la *West Lothian Question*. El 17 de enero 2012 el Gobierno ha anunciado la constitución de la Comisión bajo el nombre de *Commission on the consequences of devolution for the House of Commons* (también conocida por *West Lothian Commission*). Está compuesta por seis expertos en cuestiones parlamentarias y presidida por Sir William MacKay, antiguo *Clerk* de la Cámara de los Comunes (equivalente a nuestro Letrado Mayor de las Cortes Generales), e integrada por otros dos Letrados parlamentarios junto con tres expertos del mundo académico.

La llamada Comisión MacKay tiene el siguiente encargo del Gobierno (ToR):

“To consider how the House of Commons might deal with legislation which affects only part of the United Kingdom, following the devolution of certain legislative powers to the Scottish Parliament, the Northern Ireland Assembly and the National Assembly for Wales.”

La Comisión sobre la *West Lothian Question* ha comenzado sus trabajos en febrero de 2012 y se espera que emita su informe en el transcurso del próximo período de sesiones.

h) La *Scotland Bill* de 2010: Las propuestas *Devoplus* de la Comisión Calman se llevan al Parlamento británico

Conectado con lo anterior y con la posición que sobre la cuestión escocesa tiene el Partido Conservador y el nuevo Gobierno del Reino Unido es preciso hacer mención a la *Scotland Bill* de noviembre de 2010.

Se trata de uno de los primeros proyectos de ley que el Gobierno de Cameron envió al Parlamento de Westminster (noviembre de 2010), aunque sobre un texto trabajado intensamente por el anterior Gobierno, en el cual se lleva a cabo una reforma importante de la *Scotland Act* de 1998, ampliando sustancialmente las competencias regionales en línea con los planteamientos de la Comisión Calman. Es decir: la solución *Devo Plus*.

El objetivo político del proyecto de ley era lógicamente contrarrestar el avance imparable del SNP en todos los sondeos de opinión mediante una apuesta política moderada, hecha desde el unionismo, en pro de una mayor autonomía para Escocia, especialmente en el ámbito financiero y presupuestario.

El proyecto de ley inició su tramitación en la Cámara de los Comunes, celebrándose la primera lectura en una sesión celebrada el día de San Andrés. Tuvo un respaldo prácticamente unánime de la Cámara, ya que incluso el SNP (con mucho sentido pragmático) apoya la mayor parte de su articulado. Continuó su tramitación en la *Scottish Affairs Committee* teniendo lecturas antes y después de las elecciones escocesas de mayo de 2011. Los contactos entre el Gobierno británico y escocés en relación con las enmiendas a este texto han sido muy numerosos y fructíferos, según reconocen ambas partes. En la actualidad el texto se encuentra en tramitación en la Cámara de los Lores. La tramitación en Comisión ha comenzado en el mes de febrero de 2012.

La importante ampliación competencial que contiene este proyecto de ley responde íntegramente al esquema de las propuestas (*Devo plus*) de la Comisión Calman a las que ya nos hemos referido extensamente con anterioridad. El texto actualizado de la *Scotland Bill* se encuentra accesible en www.publications.parliament.uk

LAS ELECCIONES DE 2011: LA MAYORÍA ABSOLUTA DEL NACIONALISMO ESCOCÉS

a) Resultados electorales

Las elecciones escocesas del 5 de mayo 2011, celebradas un año después de la caída del Gobierno laborista de Westminster, produjeron un gran vuelco en el panorama político, el *sorpasso* definitivo del SNP sobre los laboristas escoceses, y la primera mayoría absoluta en Holyrood desde la *Devolution*.

El SNP obtuvo 69 escaños totales. Ganó en 53 de los 73 distritos uninominales *First-past-the-post* (arrebataando nada menos que 22 a los laboristas). Los laboristas obtuvieron 37 escaños, 15 los conservadores (bajaron 5), 5 los liberal-demócratas (que bajan 12 escaños, teniendo una gran derrota) y 2 escaños los verdes.

Es un hecho evidente la arrolladora victoria electoral del SNP, con un 44% de voto popular. Los laboristas tienen el 26%; los conservadores, el 12,4% y los liberal-demócratas, el 5,2. Los verdes, el 4,4%.

En resumen, los unionistas se encuentran divididos frente a nacionalistas prácticamente al 50%, si bien con un claro liderazgo del SNP (45%). Todo ello con una abstención cercana al 50%.

Obviamente, se formó un Gobierno monocolor, con Alex Salmond como *First Minister*; iniciándose en ese momento el último capítulo (por el momento) del proceso independentista escocés.

b) El SNP *Manifesto* 2011

Resulta interesante consultar el programa electoral publicado del SNP. El llamado SNP *Manifesto* 2011. Frente a lo que en ocasiones se afirma, el *Manifesto* aborda con cautela la cuestión independentista, siendo consciente quizá de la existencia de preocupaciones más intensas en el electorado en estos momentos.

De hecho, el programa (de 44 páginas) comienza abordando las políticas concretas: economía, empleo, educación, agricultura, energía, etc. Solo en la página 30, de forma discreta, aborda la cuestión de la independencia.

El SNP se manifiesta clara y abiertamente a favor del derecho de los escoceses a decidir sobre la independencia y se compromete sin ambigüedades a llevar al Parlamento de Holyrood durante esta legislatura un *Referendum Bill*.

c) El imparable camino hacia el referéndum.

El nuevo *White Paper: Your Scotland, Your Referendum* y la nueva *Draft Referendum Scotland Bill* (enero, 2012)

Precedida de numerosas declaraciones públicas, debates parlamentarios e informaciones de prensa, el Gobierno escocés ha aclarado formalmente su estrategia ante la cuestión del referéndum, mediante la publicación de un documento, de similar formato a los anteriores analizados, destinado a servir de base a una *public consultation*, que lleva por nombre *Your Referendum, Your Scotland* y al cual se acompaña como anexo un texto articulado del anteproyecto de ley de referéndum, mediante la que se pretende su convocatoria. Este es el último documento relevante publicado por el Gobierno escocés.

El documento es más preciso que el anterior *Draft Bill* y se formula en términos ya claramente imperativos.

Se trata de una cuestión democrática evidente por sí misma. El SNP planteó sin ambigüedades en su *Manifiesto* que el Parlamento escocés realizaría la convocatoria del referéndum en esta legislatura y el SNP ha ganado las elecciones por mayoría absoluta. Según afirma este documento: el referéndum, por tanto, se va a celebrar y, además, será convocado por el Parlamento de Escocia. Se celebrará en otoño de 2014. Así lo afirma el nuevo *White Paper*.

El *Draft Bill* adjunto es un anteproyecto de ley muy acabado, que incorpora toda una regulación extensa de la convocatoria del referéndum: su organización, derecho de sufragio, procedimiento electoral, campaña, fi-

nanciación, información, administración electoral, sistema de recursos, delitos electorales, etc.

Los *Key Issues* del *Draft Referendum Bill* de 2012 son los siguientes:

- **El poder para convocar el referéndum: el conflicto jurídico con el Gobierno del Reino Unido**

La primera cuestión que se plantea abiertamente es el poder del Parlamento de Escocia para convocar el referéndum.

El documento reconoce la existencia de dudas jurídicas al respecto que, sin embargo, resuelve de inmediato:

“The Scottish Parliament has the power to legislate for a referendum as long as that would not change any reserved law or relate to those aspects of the constitution which are reserved by the Scotland Act 1998”.

El documento afirma que el Gobierno escocés es consciente de que el Gobierno del Reino Unido no comparte esta interpretación jurídica de la Scotland Act de 1998. Por ello apelando directamente al citado principio democrático, señala la necesidad de llegar a un acuerdo o a un compromiso con el Gobierno británico sobre esta cuestión.

El acuerdo podría alcanzarse por dos vías:

- (i) bien mediante una modificación pactada de la Scotland Act de 1998, atribuyendo esta facultad al Parlamento de Holyrood, o bien
- (ii) mediante una fórmula especial de ampliación *extra-estatutaria* de competencias, prevista en el artículo 30 de la Scotland Act, que faculta al Gobierno del Reino Unido a hacerlo mediante una *Order in Council*.

El Gobierno escocés reitera en este documento su voluntad de dialogar con el Gobierno británico sobre este problema (de hecho, es lo que actualmente está sucediendo). Afirma que es necesario llegar a un

acuerdo para evitar que el asunto (la ley escocesa de referéndum) acabe en los tribunales de Justicia, tras ser impugnada por el Gobierno británico o por algún partido político.

El Gobierno escocés manifiesta su preferencia clara por la utilización del artículo 30 de la Scotland Act, pero nunca con un texto impuesto (unas condiciones impuestas para el referéndum), sino pactado con el Gobierno escocés.

- **The ballot paper**

La formulación de la pregunta (o preguntas) al elector constituye una cuestión esencial. Posiblemente la cuestión central del debate político hoy existente en torno al referéndum.

Aunque con algunos matices respecto al *White Paper* anterior, “*Your Scotland, Your Voice*”, de 2010, y utilizando un lenguaje mucho más confuso sobre el tema, el Gobierno escocés sigue apostando por un referéndum con dos preguntas. Un referéndum *multi-option*.

Se afirma que, sin duda, el referéndum tendrá principalmente por objeto obtener un pronunciamiento político del pueblo escocés acerca de la independencia, y que se formulará una pregunta clara y directa (*yes or no*) en tal sentido.

La pregunta concreta sería:

Do you agree that Scotland should be an independent country? YES / NO

Sin embargo, se afirma con igual claridad la apuesta por incluir en el referéndum una segunda pregunta relativa a una ampliación sustancial de la autonomía escocesa. Esto es, la *Full Devolution* o la también denominada *Devolution Max*.

La opción de la *Devolution Max* significaría lo siguiente:

“Under this option, the Scottish Parliament would, with certain exceptions, be responsible for all laws, taxes and duties in Scotland. The main exceptions, which would con-

tinue to be the responsibility of the UK Parliament, would include defence and foreign affairs, financial regulation, monetary policy and the currency. Short of independence, this option would confer significant economic powers on the Scottish Parliament.”

- **La mayoría requerida: mayoría simple**

Se trata de otra cuestión central, completamente determinante para el desarrollo del referéndum.

El documento reafirma con rotundidad la tesis de no exigir legalmente ningún umbral mínimo de participación ni mayoría reforzada alguna para la validez de los resultados del referéndum. El referéndum se regiría por un principio estricto de mayoría simple.

En apoyo de esta tesis se citan los propios precedentes recientes habidos en el Reino Unido, el referéndum sobre la *Devolution* en 1998, las recomendaciones contenidas en el Informe de 2005 de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa (*Referendum in Europe*), y múltiples precedentes comparados europeos. En particular se cita el referéndum sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.

- **Jóvenes votantes: derecho de sufragio activo**

El documento continúa manteniendo la tesis de la extensión del derecho de sufragio activo a los mayores de 16 años. Al efecto se realiza una extensa argumentación. Si bien este aspecto forma parte también de las materias objeto de consulta pública.

- **Calendario**

El calendario del referéndum que se establece en el documento se encuentra muy detallado:

- Mayo de 2012: Fin del período de información pública sobre la *Draft Bill*.
- Enero de 2013: Presentación ante el Parlamento del *Referendum Bill*.
- Enero-octubre de 2013: Tramitación parlamentaria.
- Noviembre de 2013: Sanción real de la *Referendum Act*.
- Otoño de 2014: Celebración del referéndum.

La prensa británica ha ofrecido aproximaciones más concretas incluso a la fecha exacta de celebración.

Es muy conocido que el primer número de la edición escocesa del nuevo dominical de Rupert Murdoch, *The Sun on Sunday*, aparecido el pasado 26 de febrero, ofreció una información en exclusiva en su portada (*The Day of Destiny*), asegurando que la fecha prevista por el Gobierno escocés para la celebración del referéndum es el sábado 18 de octubre de 2014⁸.

- **After the Referendum**

Resulta también de gran interés analizar la posición del Gobierno escocés, expresada en este documento, acerca de los efectos jurídicos del referéndum.

El planteamiento es bastante escueto, y viene referido, exclusivamente, al triunfo de la opción independentista. El efecto jurídico inmediato de un voto favorable a la independencia no sería, según este documento, la separación *ipso iure* del Reino Unido, sino (dado el carácter consultivo del referéndum) la apertura de un período transitorio, de aproximadamente dos años de duración, en el cual se negociarían las condiciones y procedimientos de la separación. Tal proceso concluiría con dos actos jurídicos legislativos formales de ambos Parlamentos mediante los cuales quedaría establecida la independencia de Escocia como Estado.

Paralelamente se habrían emprendido negociaciones con la Unión Europea y otras organizaciones internacionales.

En mayo de 2016, fecha prevista para la celebración de las siguientes elecciones escocesas, con arreglo a la *Fixed Term Parliamentary Elec-*

⁸ Las reacciones políticas a dicho anuncio fueron inmediatas. El ministro para Escocia del Gobierno del Reino Unido, Michael Moore (según informó la BBC), señaló que el Gobierno escocés solo trata de ganar tiempo, sin explicar suficientemente la razón que lo justifica, ya que el referéndum estaría en condiciones de ser celebrado en 2013, según los estudios elaborados por la Scotland Office. Una posición similar ha manifestado el Partido Laborista.

tions Act de 2011, que impide la coincidencia electoral, tendría lugar la elección del Parlamento de un Estado escocés independiente.

A pesar de lo anterior, la introducción del documento se ocupa de destacar que, en todo caso, aun en el escenario de triunfo de la opción independentista, Su Majestad la Reina, permanecerá como jefe de Estado de Escocia.

d) La posición institucional y jurídica del Gobierno del Reino Unido ante el reto del referéndum escocés

La última posición del Gobierno del Reino Unido sobre el referéndum escocés, en respuesta a la posición del Gobierno Salmond, ha sido formalmente expresada en un importante documento presentado al Parlamento de Westminster por el ministro para Escocia en enero de 2012. El *foreword* de este documento está firmado por el primer ministro, David Cameron y su *Deputy*, Nick Clegg.

Está construido igualmente sobre la fórmula de una *Public Consultation*. Su título es suficientemente expresivo: “*Scotland’s constitutional future: A consultation on facilitating a legal, fair and decisive referendum on whether Scotland should leave the United Kingdom*”.

Este documento oficial del Gobierno británico contiene un Anexo, en el que figura un anteproyecto de *Order in Council (Draft Order)* mediante el cual se permitiría al Parlamento escocés la convocatoria del referéndum, ampliando *extra-estatutariamente* sus competencias de conformidad con lo previsto en el artículo 30 de la Scotland Act de 1998.

El prefacio del documento del Gobierno británico, firmado por Cameron y Clegg es absolutamente claro en términos políticos. Afirma con rotundidad, copiando la expresión hecha años atrás por Gordon Brown, que el Reino Unido es “el más exitoso Estado multi-nacional que el mundo jamás ha conocido”.

Merece la pena leer la declaración conjunta de Cameron y Clegg al inicio del documento, sin quitar ni añadir nada:

“We want to keep the United Kingdom together. But we recognise that the Scottish Government holds the opposite view. In May 2011, the Scottish National Party won a majority in the Scottish Parliament; this was a significant electoral victory, which the UK Government has openly acknowledged.

The Scottish National Party entered the May 2011 election with a manifesto pledge for a referendum on independence. They have campaigned consistently for independence, and while the UK Government does not believe this is in the interests of Scotland, or the rest of the United Kingdom, we will not stand in the way of a referendum on independence: the future of Scotland’s place within the United Kingdom is for people in Scotland to vote on.

However, if there is to be a referendum, it must be legal, fair and decisive”.

En resumen, aunque el Gobierno británico no está a favor de la independencia, el principio democrático (derivado de unas elecciones en las que clara y rotundamente ha resultado ganadora la opción del SNP) exige permitir la celebración de un referéndum sobre la independencia. Y el Gobierno británico no se opondrá a ello.

Acto seguido, el documento del Gobierno británico comienza a aclarar los elementos concretos y prácticos de su posición política:

- El Parlamento de Holyrood no tiene competencia para convocar un referéndum sobre la independencia de Escocia. Según el artículo 29 de la Scotland Act de 1998, el Parlamento escocés no puede legislar sobre las “materias reservadas” definidas en el Anexo V de dicha ley. Entre tales materias se encuentran los asuntos constitucionales y las relaciones entre Escocia y el Reino Unido. No hay ninguna duda al respecto.
- Si el Parlamento escocés aprobara la ley de referéndum, sería un acto legislativo contrario a Derecho (*unlawful*) y sería inmediatamente impugnado ante los tribunales de Justicia. La impugnación jurisdiccional sería factible por dos vías:

1. Impugnación directa ante la *Supreme Court*, por los *Law Officers* del Reino Unido (*Advocate General* y *Attorney General*) o de Escocia (*Scottish Law Officer*).
 2. Impugnación por cualquier individuo o grupo de individuos con interés suficiente para iniciar el procedimiento (por ejemplo, un partido político).
- Las únicas alternativas para llevar a cabo un referéndum legal en Escocia son las dos siguientes:
 1. *Direct Legislation*: que el Parlamento del Reino Unido legisle directamente autorizando al Gobierno británico la convocatoria en Escocia del referéndum. Ello puede hacerse mediante una nueva *stand-alone Bill*, *ad hoc* para esta cuestión, o bien aprovechar la tramitación parlamentaria de la *Scotland Bill*, actualmente en la Cámara de los Lores, introduciendo una enmienda en su contenido.
 2. *Indirect Legislation*: llevar a cabo una ampliación de las competencias atribuidas al Parlamento de Escocia, permitiéndole que legisle en esta materia y convoque el mismo el referéndum. Ello a su vez se puede realizar jurídicamente por dos vías distintas:
 - a) Mediante una ley *ad hoc* del Parlamento del Reino Unido.
 - b) Mediante una *Order in Council* del artículo 30 de la *Scotland Act*.
 - De estas dos alternativas, el Gobierno británico manifiesta su preferencia clara por aprobar una *Order in Council*, cuyo texto adjunta, aunque deja abierta la *public consultation* a la otra alternativa. Es decir, apuesta por permitir que sea el propio Parlamento escocés quien convoque el referéndum, si bien la competencia sea previamente transferida mediante una *Order in Council*.
 - La *Draft Order* establece varias condiciones para la celebración del referéndum, que se consideran incuestionables para el Gobierno británico. Estas son las siguientes:

1. *Referendum Question*. Bajo ningún concepto se celebrará el referéndum con dos preguntas. No será un referéndum *multi-optional*. Solo se preguntará clara y directamente sobre la independencia de Escocia del Reino Unido, con respuesta *yes or no*.
 2. *General Rules*. Serán de aplicación al referéndum la legislación electoral general vigente del Reino Unido. Esto es la *Political Parties, Elections and Referendum Act* de 2000. (PPERA). El control del proceso electoral corresponderá a la Electoral Commission.
 3. *Entitlement to vote*. Tendrán derecho de sufragio activo los mismos electores que tienen derecho de voto en las elecciones al Parlamento escocés.
- *Timing*. El Gobierno británico considera que la dependencia del referéndum constituye un factor inaceptable de inestabilidad política, tanto en Escocia como en el Reino Unido en su conjunto, y que no existe ninguna razón para demorarlo hasta el otoño de 2014.

A juicio del Gobierno británico, si se utiliza el procedimiento de la *Order in Council* los plazos pueden acortarse significativamente. Aunque el documento deja del todo abierto este extremo, el ministro para Escocia, Michael Moore, ha señalado que, sin duda, el referéndum podría celebrarse en 2013.

e) ¿Let them go?: interpretación política de la posición del Gobierno británico

Pudiera pensarse que el Gobierno británico, alineándose con la posición de buena parte del electorado inglés, y del propio partido conservador, ha aceptado políticamente y sin mayores estridencias lo que entre nosotros conocemos como “derecho de autodeterminación”; esto es, el derecho del pueblo escocés a decidir, separadamente del cuerpo electoral del resto del Reino Unido, sobre su permanencia en la Unión y su independencia como Estado soberano.

Sin embargo, quizá no sea esta la clave principal en la que debe interpretarse la posición del Gobierno británico. Como es bien conocido, los ingleses tienen una peculiar forma de abordar los fenómenos políticos. En general son reacios a los planteamientos excesivamente doctrinales y a los grandes debates filosófico-políticos, que prefieren reservar para los continentales, prefiriendo habitualmente un enfoque más pragmático de los problemas. Lo cual, por otro lado, no les ha deparado un balance histórico excesivamente negativo.

De la lectura del último documento oficial del Gobierno británico se desprende que este no dedica ninguna atención a grandes controversias políticas que –sin duda alguna– consumirían grandes energías en el continente y en países como España: el concepto de nación y la existencia de un Estado multi-nacional, el derecho de autodeterminación, el “ámbito propio de decisión”, etc. Opta, por el contrario, por un análisis práctico de la realidad, sopesando razonablemente las alternativas existentes tratando de ofrecer soluciones posibilistas al reto del referéndum sobre la independencia lanzado desde el nacionalismo escocés. No lo olvidemos, con un fuerte respaldo (circunstancial o no) del electorado.

En mi opinión personal, el Gobierno conservador/liberal-demócrata, presidido por David Cameron, no ha abdicado de su deber de defender la integridad del Reino Unido, que la mayor parte de los conservadores británicos (y liberales-demócratas) consideran una ineludible obligación patriótica.

Sin embargo, no considera que la mejor estrategia para ello sea simplemente oponerse a la celebración del referéndum (*standing on the way*). Tal estrategia posiblemente solo conduciría, en el actual estado de cosas, al incremento de la fuerza política del nacionalismo escocés, a la progresiva desafección del electorado con la causa unionista y a la mayor irreversibilidad de la situación.

Todos los estudios demoscópicos publicados, y posiblemente los no publicados conocidos por el Gobierno británico, señalan que la opción independentista radical, esto es, la separación de Escocia del Reino Unido y su configuración jurídico-política como un Estado plenamente independiente,

la apoyan teóricamente entre un 20-30% de los electores escoceses. Un referéndum, como plantea el Gobierno británico, realizado sobre unas bases jurídicamente seguras y transparentes (*legal and fair*) y, sobre todo, decisivo (*decisive*), en el que el cuerpo electoral se enfrente directa y claramente a una opción irreversible (*yes or no*), tendría prácticamente posibilidades de ser ganado por los partidarios de la independencia si existe suficiente participación en el mismo.

Por este motivo resulta tan sustancial la pretensión del Gobierno británico de un referéndum mono-opción y su firme negativa a aceptar la competencia constitucional del Parlamento escocés a convocarlo sobre otras bases. Amenazando, en este caso seriamente, con bloquear la decisión en los tribunales de Justicia.

Junto a ello, seguramente concurren otros dos importantes elementos en la decisión del Gobierno británico:

- Por un lado, el nacionalismo escocés, consciente también de la correlación de fuerzas existente en el electorado, puede verse tentado a rehuir la celebración del referéndum. O quizá, más bien, a posponerlo en el tiempo alegando dificultades de entendimiento con el Gobierno de Londres. Es decir, una apuesta firme por la celebración del referéndum por parte del Gobierno británico puede paradójicamente producir el efecto de que éste no llegue a celebrarse.
- El Gobierno británico seguramente es consciente de que la amenaza más grave para la unidad nacional y la subsistencia del Reino Unido como Estado no se encuentra en la alternativa independentista, sino en la recurrente opción por la *Full Devolution* o la llamada *Devo Max*.

Parece bastante evidente que la *Devo Max* (que ellos mismos identifican en el plano económico con el *status* del País Vasco en España) es la auténtica apuesta política del Gobierno nacionalista de Salmond. Y, con criterio pragmático, el Gobierno británico intuye que tal alternativa sí constituiría, a medio plazo, un camino irreversible hacia la independencia definitiva de Escocia.

Por todos estos motivos, el Gobierno británico y el Partido Conservador han optado por seguir una estrategia ante la opinión pública que consiste en exponer con nitidez a los ciudadanos escoceses las consecuencias prácticas sobre sus vidas de la decisión sobre la independencia. Nuevamente, un enfoque del problema muy pragmático (y británico).

En apoyo de esta estrategia, el *Scottish Affairs Committee* de la Cámara de los Comunes decidió iniciar un procedimiento parlamentario de encuesta (*inquiry*) relativo al referéndum sobre la separación de Escocia. Esta investigación parlamentaria (similar en su formato y procedimientos a las que en España se canalizan a través de comisiones de estudio o subcomisiones) se divide en dos partes diferenciadas:

- (i) La primera tiene por objeto analizar los aspectos organizativos y técnico-electorales del referéndum (los cuales encierran, como hemos visto, no pocas cuestiones políticas de hondo calado, como las mayorías requeridas, la papeleta electoral, el derecho de sufragio activo, el control del proceso electoral, etc.).
- (ii) La segunda pretende llevar a cabo un examen riguroso de las llamadas *practical questions*; esto es, de todos aquellos aspectos concretos que afectan a la vida de los ciudadanos escoceses que se verían afectados en el supuesto de una separación de Escocia del Reino Unido.

El procedimiento seguido en la *inquiry* parlamentaria se basa fundamentalmente en la recepción de opiniones de los ciudadanos (una especie de información pública abierta, de cuya transparencia tendríamos mucho que aprender en nuestra práctica parlamentaria) y en la celebración de *hearings* públicos (*oral evidence*) con la comparecencia de expertos de todo orden de reconocido prestigio nacional: responsables políticos, constitucionalistas, internacionalistas, especialistas en asuntos de la UE, sociólogos, economistas, medios de comunicación, etc. El seguimiento de estas comparecencias (accesibles fácilmente en el *website* del Parlamento de Westminster) resulta de altísimo interés para conocer

diferentes perspectivas, muchas de ellas especialmente sugerentes, de este proceso político.

La Comisión ha publicado en febrero de 2012 un primer *Interim Report*, bajo el título *The Referendum on Separation for Scotland: Unanswered Questions*.

Las *practical questions* del referéndum son muchas y muy variadas. Pero entre ellas ocupan un lugar destacado las siguientes:

- El *status* internacional de una Escocia independiente y, en particular, su mantenimiento como miembro de la Unión Europea. Este es un problema muy complejo jurídicamente (que se plantea siempre que se produce internacionalmente un fenómeno de “sucesión de Estados”) sobre el cual existe una clara divergencia de posiciones entre ambas partes. La *Constitution Unit* manifestó en su día claramente su opinión jurídica contraria a la “sucesión automática” y la mayor parte de los expertos, británicos y de otros Estados miembros, coinciden en dicha tesis. En España son conocidos los trabajos publicados sobre el particular por José María de Areilza, donde se describen rigurosamente los precedentes existentes en la UE (Groenlandia, Argelia y RDA, fundamentalmente), y los principios asentados en los Tratados sobre el particular: la competencia de los Estados para la definición de su propio territorio y la subsiguiente inviabilidad de la denominada “ampliación interna”, fórmula de acceso directo a la UE reiteradamente reclamada desde el nacionalismo escocés (y no solo escocés).

Esta cuestión es sin duda la más relevante de todas, si bien es obvio que el debate en torno a la misma acabará siendo (en último extremo) más político que jurídico. En algunos de los *hearings* celebrados en la Cámara de los Comunes, y en debates públicos, se ha puesto de relieve el papel que en este punto está llamada a jugar España, amenazada también por sus propios retos independentistas en el País Vasco y Cataluña.

Este debiera ser, en mi opinión, el eje central en el enfoque de la cuestión por parte del Gobierno de España en su acción exterior, tanto en el plano bilateral como, sobre todo, en las instituciones de la Unión

Europea donde resulta esencial ir definiendo conceptos políticos claros que resulten fácilmente entendibles por la ciudadanía. La burocracia europea, siempre proclive a soluciones transaccionales y nada reacia en general hacia estos procesos, seguramente no resultará de gran ayuda a estos efectos (a juzgar por los precedentes), por lo que será determinante la firmeza política de los grandes Estados europeos.

- Relacionado con lo anterior, el mantenimiento de las condiciones especiales del Reino Unido en la UE: en particular su cláusula *opt-out* en relación con el Euro y las singularidades presupuestarias respecto a la PAC.
- El mantenimiento de la libra esterlina como moneda nacional y todo lo concerniente a la política monetaria. Asimismo se plantean cuestiones relativas a la deuda externa, los mercados de valores y otras muchas conexas.
- El mantenimiento de las relaciones comerciales y de todo orden con el resto del Reino Unido. Se plantea abiertamente en la *inquiry* la subsistencia de la unidad de mercado en el Reino Unido y sus diferentes derivadas (regulatorias, fiscales, aduaneras, etc.), la libertad de circulación de personas entre ambos territorios y la existencia de controles fronterizos (¿será necesario el pasaporte para cruzar de Escocia a Inglaterra?), la libertad de establecimiento de empresas y la libre prestación de servicios.
- La política de defensa nacional, la pertenencia a las organizaciones internacionales de defensa colectiva, y los gastos derivados de la misma.
- La financiación de las políticas sociales en Escocia, fuertemente privilegiadas respecto a las del resto del Reino Unido.

Las consecuencias de la independencia sobre el acceso a los grandes servicios públicos por parte de los ciudadanos (señaladamente sanidad y educación) y la garantía que para su adecuada prestación siempre ha ofrecido la pertenencia al Reino Unido, así como la viabilidad de los subsidios sociales (pensiones de vejez, desempleo, etc.), forman parte fundamental de las *unanswered questions* sobre las que gira esta *inquiry* parlamentaria y, en

definitiva, de la estrategia del Gobierno del Reino Unido de colocar al votante escocés ante una decisión realmente consciente (*Fair and Informed Choice*) sobre las consecuencias reales sobre sus vidas de la separación del Reino Unido.

PALABRAS CLAVE

Reino Unido • Escocia • Referéndum • Unión Europea

RESUMEN

La convocatoria de un referéndum sobre la independencia de Escocia del Reino Unido es hoy una realidad y no una mera hipótesis. Existe un calendario y un programa claro y definido. Este artículo aporta una visión histórica, política y jurídica sobre la situación escocesa. No estamos por tanto ante una cuestión baladí, sino ante una situación primordial desde un punto de vista constitucional, político e histórico porque Escocia es una parte fundamental y esencial del Reino Unido.

ABSTRACT

The holding of a referendum on the independence of Scotland from the United Kingdom is today a reality and not a mere hypothesis. A schedule and a clear and definite program have been drawn. This article depicts the Scottish situation from a historical, political and legal point of view. It is not, therefore, a petty matter. It is a very serious situation from a constitutional, political and historical point of view because Scotland is an essential and fundamental part of the United Kingdom.

CUADERNOS DE PENSAMIENTO POLÍTICO
DISPONIBLE EN JSTOR



FAES, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales tiene el placer de informar que todos los números pasados de Cuadernos de Pensamiento Político están disponibles en la red a través de JSTOR, el sistema de archivo digital sin ánimo de lucro, así como en la propia página web de nuestra Fundación.

Los usuarios y las instituciones que accedan a la sección Arts & Sciences VI Collection de JSTOR podrán leer, buscar, descargar e imprimir las versiones completas en PDF de todos los artículos pasados de nuestra revista, desde su primera edición en 2003 hasta el año de publicación más reciente.

La Fundación FAES está orgullosa de poder colaborar con JSTOR en la conservación y amplia difusión de la literatura histórica de nuestra revista.

JSTOR es una organización sin interés lucrativo dedicada a ayudar a la comunidad académica a descubrir, emplear y desarrollar un amplio abanico de contenidos intelectuales que se almacenan en un Archivo digital de confianza.

Para más información sobre JSTOR por favor visite
<www.jstor.org>

Para más información sobre FAES por favor visite
<www.fundacionfaes.org>