

De Escocia a Cataluña: la distancia de un referéndum constitucional

El profesor Joaquín Tornos Mas es uno de los juristas catalanes más prestigiosos en el campo del derecho público. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, fue decano de la Facultad de Derecho y posteriormente presidente del Consell Consultiu de la Generalitat; ha dirigido el *Informe de las Comunidades Autónomas* durante 15 años y en el último lustro ha creado y dirige uno de los mejores despachos de abogados de Barcelona... A todo ello se añade una extensa obra académica. Con este bagaje, el profesor Tornos ha pasado una larga temporada en el Reino Unido y a la vuelta ha publicado este magnífico libro, *De Escocia a Cataluña. Referendum y reforma constitucional (Iustel)*. Se trata de un ensayo de derecho público, comprensible para cualquier persona con cierta cultura política, aunque no sea jurista, que explica muy bien los dos conflictos y propone una serie de reflexiones derivadas de la comparación entre la situación política actual de Escocia y de Cataluña.

Inicialmente el autor pone de relieve las semejanzas tradicionalmente reconocidas entre Escocia y Cataluña y también las diferencias importantes entre estas dos naciones (estructura social, uso de las lenguas específicas, dimensión respecto al conjunto del Estado respectivo...). Estas son de dos tipos, una de largo alcance, como entidades nacionales que forman parte de un Estado mucho más amplio, España y el Reino Unido; y otra, de medio alcance, porque ambas se organizan y actúan con autonomía política desde 1979 y 1998, respectivamente, y en ambos casos, la coyuntura actual se caracteriza porque una parte significativa de la población y las fuerzas políticas principales son partidarias de la independencia, sin llegar a alcanzarla.

El primer capítulo sitúa a Cataluña y Escocia en el contexto de la crisis del modelo de Estado-nación soberano, existente desde mediados del siglo XVII, a partir de su consagración en el tratado de Westfalia. Desde entonces, el monarca ya no es el punto de referencia de cada Estado, sustituido por la población que vive dentro de sus fronteras y posee unos caracteres semejantes y unas leyes comunes, lo que después se considerará como nación. Esta forma política de Estado soberano se extiende por el mundo en los siglos posteriores, como la estructura política más eficaz, pero comienza a entrar en crisis en la segunda mitad del siglo XX por diferentes motivos, como la creación de instituciones internacionales (ONU, Consejo de Europa...), la aparición de poderes económicos supraestatales o la exigencia de descentralización política, en el otro extremo. Esta crisis del Estado da pie a movimientos que formulan argumentos nacionales contradictorios con los del Estado respectivo, como aparecen en Quebec, Escocia, Cataluña, Flandes, el País Vasco...

Mientras en Quebec, Irlanda del Norte o Flandes la evolución de los partidos nacionalistas hacia la independencia se ha moderado en los últimos años, en Escocia y Cataluña, una gran parte de la población ha pasado de las posiciones de autonomía a las de independencia muy deprisa, porque el inicio de esta radicalización se encuentra en 2007 y 2012 respectivamente.

Los capítulos dos y tres se dedican a un repaso sistemático, muy pedagógico, de la evolución correspondiente de Escocia y Cataluña.

El desarrollo del Partido Nacionalista Escocés (SNP), centra la explicación de Escocia, a partir del primer diputado alcanzado en Westminster en 1967 (el petróleo en el mar del Norte se descubrió en 1970). Se recuerda el proyecto de autonomía (Scotland Act de 1978) impulsado por los laboristas, que fracasó por no alcanzar la participación necesaria en el referéndum popular. Los gobiernos conservadores ignoraron el desarrollo del SNP y, en cambio, el posterior gobierno laborista de Blair incluyó en su programa la *devolution* (descentralización política) para Escocia, Gales e Irlanda del Norte, en grado diferente (1998). El referéndum fue favorable y en 1999 se constituyó el Parlamento y se formó el gobierno de Escocia. El peculiar régimen constitucional británico, sin un texto escrito sistemático y regido por el principio de soberanía parlamentaria, dio pie a una serie de particularidades que se explican perfectamente (desde la West Lothian Question a la Sewel Convention), como también se explica la evolución de estos años y el desarrollo del referéndum realizado en 2014. Las vías para su realización, la formulación de la pregunta... y en general, el debate sobre la consulta ocupa las páginas más interesantes del capítulo, que dan cuenta del renacimiento del derecho constitucional británico.

El tercer capítulo trata sistemáticamente la cuestión catalana, con la lucidez añadida que proporciona una visión desde el extranjero. Parte de la descentralización que significó la autonomía constitucional y también de sus defectos, visibles ambos al final del siglo pasado, cuando ya se habían realizado todas las grandes transferencias. El autor recuerda el llamado Plan Ibarretxe y los esfuerzos por transformar el Estado a través de la reforma del Estatuto catalán, ambos frustrados. Dentro de la complejidad del proceso catalán, que resume perfectamente, se coloca como centro del debate el “derecho a decidir”, que trata especialmente a partir de los esfuerzos de la Generalitat por realizar una consulta popular – legal o ilegalmente- y de las Sentencias del Tribunal Constitucional canalizando las iniciativas hacia la legalidad. El relato cubre la pseudo-consulta de noviembre de 2014 y acaba en vísperas de las elecciones del 27 de septiembre.

La última parte del libro, la más interesante, se dedica a reflexionar sobre las enseñanzas del proceso escocés que pueden ser útiles para Cataluña: la legitimidad y concreción actual del principio de autodeterminación en el derecho internacional, que Escocia ha desarrollado en una vía de legalidad constitucional, a partir de las negociaciones con el gobierno británico; las posibilidades de la Constitución y de su reforma, bien aprovechadas en el RU; la ineludible necesidad de que el referéndum sea legal, y por tanto pactado, porque de lo contrario el rechazo comunitario e internacional de la independencia es más que probable; el marco legal y las condiciones del referéndum; así como la viabilidad de un Estado asimétrico, como actualmente es el RU.

El libro acaba con unas propuestas sensatas y realistas sobre una reforma constitucional de carácter federal, que incluya el pronunciamiento de la población de Cataluña sobre su futuro estatus, sacando el máximo provecho de la experiencia escocesa.

Eliseo Aja

Institut de Dret Públic

Adolf Florensa, 8, 1r pis Tel. (+34) 93 403 45 35
08028 Barcelona Fax. (+34) 93 403 45 36
www.idpbarcelona.net idp@ub.edu