

ISSN 2014-931X

Nota d'Actualitat N° 2/2022

**LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL  
SUPREM DEL REGNE UNIT  
RELATIVA A LA  
CONVOCATÒRIA D'UN  
REFERÈNDUM SOBRE LA  
INDEPENDÈNCIA D'ESCÒCIA**

**JOAQUÍN TORNOS MAS**

Catedràtic de Dret Administratiu,  
Universitat de Barcelona

Títol

LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL SUPREM DEL REGNE UNIT RELATIVA A LA  
CONVOCATÒRIA D'UN REFERÈNDUM SOBRE LA INDEPENDÈNCIA D'ESCÒCIA

Autor

Joaquín Tornos Mas.

Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona

Els treballs acadèmics publicats en la Col·lecció “Notes d'Actualitat” no reflecteixen en cap cas l'opinió de l'Observatori de Dret Públic, ni la del seu equip de direcció ni dels seus membres.

Col·lecció “Notes d'Actualitat”, N.º 14 / 2022.

ISSN 2014-931X

Observatori de Dret Públic Novembre 2022.

Disponible en <https://idpbarcelona.net/publicaciones/> Observacions, comentaris o suggeriments: [idp@ub.edu](mailto:idp@ub.edu)

**LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL SUPREM DEL REGNE UNIT RELATIVA A LA  
CONVOCATÒRIA D'UN REFERÈNDUM SOBRE LA INDEPENDÈNCIA D'ESCÒCIA**

**Joaquín Tornos Mas**

**Catedràtic de Dret Administratiu, Universitat de Barcelona**

**Sumari**

I. Introducció.....	<b>1</b>
II. El referèndum de 2014. Debat previ i legalitat .....	<b>2</b>
III. BREXIT, crisi econòmica i nova reivindicació per a celebrar un referèndum sobre la independència .....	<b>12</b>
IV. La sentència del Tribunal Suprem de 22 de novembre de 2022 .....	<b>13</b>
V. Què fer després de la sentència?.....	<b>17</b>

**I. Introducció**

El 23 de novembre de 2022, la Suprema Cort del Regne Unit, presidida pel Lord Reed, va dictar sentència sobre la qüestió plantejada per l'Advocat del Govern Escocès, el Lord Advocate, consistent a preguntar si el Parlament Escocès era competent per a convocar un referèndum sobre la independència d'Escòcia.

La sentència, clarament estructurada, examina en primer lloc si la qüestió plantejada és una “devolution question” i si per tant ha de ser o no admesa pel Tribunal (l'Advocat General per a Escòcia, Advocat del Regne Unit s'oposava a l'admissió). La qüestió va ser plantejada pel Lord Advocate a l'empara d'allò establert a l'apartat 34 de l'Annex 6 de la Scotland Act. Admesa la qüestió, s'exposen els arguments del Lord Advocate a favor de la competència del Parlament escocès per a convocar el referèndum, a continuació els arguments de l'Advocat General del Regne Unit, contraris a la competència del Parlament escocès, apartats 55-83, i, finalment, els arguments del Scottish National Party, SNP, apartats 84-91, per a concloure que la convocatòria d'un referèndum sobre la independència d'Escòcia forma part de les matèries reservades al Parlament del Regne Unit i, per tant, el Parlament d'Escòcia no pot dur a terme la convocatòria.

Per a comprendre les raons que van portar a plantejar aquesta consulta al Tribunal Suprem, i els arguments del mateix per a denegar la competència del Parlament escocès, és bo recordar els antecedents immediats, això és, la convocatòria d'un referèndum l'any 2014, que va donar com a resultat el vot majoritari a favor del no a la independència. Moltes de les qüestions jurídiques que es plantegen a la sentència de 2022 ja van estar presents al debat del referèndum de 2014.

## **II. El referèndum de 2014. Debat previ i legalitat d'aquest<sup>1</sup>**

El Scottish Nationalist Party, SNP, va anar adquirint gradualment una presència destacada dins d'Escòcia i del Regne Unit a la fi dels anys 60 del segle passat. Aquest fet s'explica en bona part perquè Escòcia estava sumida en una profunda crisi econòmica per la crisi de les seves indústries tradicionals, mineria, acer i sector naval. Els ciutadans començaven a perdre la seva confiança en el partit laborista i no acudien tampoc als partits conservadors, sinó al SNP, que es presentarà a partir de llavors com el partit que defensarà els veritables interessos dels escocesos enfront del predomini dels interessos dels anglesos en el Parlament de Westminster.

El Govern laborista dels anys 1974 a 1979 va promulgar la Scotland Act de 1978 en virtut de la qual es duia a terme una limitada devolució de poders a favor d'Escòcia. La llei es va sotmetre a referèndum, i malgrat obtenir l'aprovació del poble escocès, no es va obtenir el nombre de vots exigit perquè la llei entrés en vigor. La llei exigia un mínim de vots favorables que representessin el 40 per cent del cens electoral. Si bé va votar a favor de la llei el 52 per cent dels votants no es va aconseguir el mínim de vots exigit.

L'oblit de la qüestió territorial per part dels grans partits no va impedir que la reivindicació autonomista escocesa es mantingués viva. Per contra, li va donar major força interna. Des d'Escòcia s'impulsa una campanya a favor d'un Parlament escocès i s'aprova el document Claim of Right for Scotland, 1988. Es crea un moviment que pretén ser transversal, la Scottish Constitutional Convention, impulsat en aquest cas pels laboristes, però de nou no aconsegueix comptar amb el suport ni de conservadors ni del SNP.

Aquesta campanya es sustenta en tres idees bàsiques. Es parteix del reconeixement de la singular identitat nacional d'Escòcia, ja admesa en el Acts of Union de 1707, principi que ha d'entendre's inclòs en la pràctica constitucional britànica. També s'admet que aquesta realitat nacional reconeguda en 1707 ha estat desconeguda per la pràctica constitucional posterior i el predomini de la Unió estatal. Finalment, el document reconeix el dret a l'autogovern d'Escòcia sobre la base del seu caràcter de nació i l'inherent dret a l'autodeterminació.

---

<sup>1</sup> Aquest apartat és un resum del meu llibre D'Escòcia a Catalunya. Referèndum i reforma constitucional, Iustel, Madrid 2015, pàgs.34 a 94.

El retorn al Govern del partit laborista al 1996 suposarà la recuperació de la idea de la Devolution.

La reforma que impulsava el Govern laborista va ser sotmesa a referèndum amb una doble pregunta: Està d'acord a establir un Parlament escocès? Està d'acord a donar al Parlament escocès la competència per a modificar el tipus bàsic de l'impost sobre la renda?

La participació va ser del 60,4 per cent. La primera pregunta va obtenir un 74,3 per cent de vots a favor, i la segona un 63,5 per cent de vots favorables. Amb aquest ampli resultat favorable a les reformes el 7 de desembre de 1998 es va aprovar la Scotland Act, i al maig de 1999 es va constituir el Parlament escocès. El diputat del SNP que va procedir a l'obertura de les sessions va afirmar: "el Parlament escocès, suspès el 25 de març de 1707, és recuperat en virtut d'aquest acte".

La creació d'un Parlament escocès amb competència legislativa va donar lloc a un ampli debat constitucional, ja que de fet suposava una reforma constitucional, perquè en el sistema del RU s'ha defensat sempre la sobirania radical del Parlament de Westminster, això és, el seu monopoli absolut d'un poder legislatiu d'altra banda no fiscalitzable.

No obstant això, aquesta pretesa reforma constitucional és de fet limitada, perquè el reconeixement de competències pròpies a favor del Parlament escocès no ha suposat la pèrdua de sobirania del Parlament de Westminster, que pot continuar legislant sobre totes les matèries.

L'articulació d'aquesta difícil relació (reconèixer competències pròpies a un Parlament regional electe i alhora mantenir la competència plena del Parlament central) s'ha solucionat a través d'una convenció, una regla paccionada, la qual cosa és una clara manifestació de l'intel·ligent pragmatisme anglosaxó.

L'anomenada Sewell Convention suposa la creació d'un principi de rellevància constitucional en virtut del qual el Parlament de Westminster manifesta que no legislarà en matèries que siguin competència pròpia del Parlament escocès sense el consens previ d'aquest Parlament. D'aquesta manera, per via convencional, el propi Parlament sobirà s'autovincula amb la finalitat de fer un ús limitat de la seva plena sobirania. Com s'ha dit, després de la Devolution Westminster manté la seva plena sobirania, però trobarà serioses dificultats per a legislar en contra de la voluntat del Parlament escocès. També és cert que la pràctica ha demostrat que s'ha intentat evitar la conflictivitat tractant d'aconseguir acords puntuals no formals sobre el respectiu exercici de les competències donant així contingut indirecte a la finalitat perseguida per la Sewell Convention.

D'altra banda, l'exercici del poder legislatiu per part del Parlament escocès es subjecta a un procediment previ que tracta de garantir que es farà un ús correcte dels poders normatius rebuts. L'article 29.2 de la SA estableix que el ministre que proposa una llei

ha de justificar que el seu contingut està dins de les competències del Parlament escocès. Amb la finalitat de poder determinar quan es fa un bon ús de les competències pròpies el mateix article 29.2 identifica amb caràcter general els supòsits de possible "ultra vires", això és, de lleis que es situarien fora de l'àmbit de les competències del Parlament Escocès.

Sens dubte el contingut substancial de la Devolution és el repartiment de poders entre l'Estat central, el Regne Unit (RU) i Escòcia, la nació sub-estatal. Aquest repartiment de poders no s'estableix, d'acord amb el model clàssic dels Estats compostos o federals, a una Constitució escrita que determina l'organització territorial del conjunt de l'Estat, sinó a una llei del Parlament estatal. Llei que, d'altra banda, com hem assenyalat, manca de força passiva de resistència, de manera que pot ser modificada per una llei posterior del mateix Parlament de l'Estat. La garantia de l'estabilitat d'aquest repartiment de poders, com també hem exposat anteriorment, l'ofereix la Sewell Convention. D'aquesta manera una Convenció constitucional protegeix el contingut de la Scotland Act i els poders atribuïts al Parlament escocès.

La Scotland Act atribueix poders absoluts a favor del Parlament escocès per a legislar excepte en relació amb una llarga llista de matèries reservades, que passen a ser les competències del Parlament de Westminster. S'estableix així una llista única, de competències pròpies del Parlament de Westminster, i de fet una clàusula residual general a favor del Parlament Escocès.

D'aquesta manera llò determinant és conèixer quines matèries són matèries reservades, ja que com estableix l'article 29 de la SA, "una Resolució (Act) del Parlament escocès no és llei quan alguna disposició de la Resolució es situï fora de les competències del Parlament.

Després de l'aprovació de la Scotland Act de 1998 es van posar en marxa algunes iniciatives per a tractar d'ordenar totes les actuacions que impulsava el nou marc legal. D'acord amb el Parlament escocès el Govern del RU va acceptar la creació d'una Comissió independent que establís el procediment d'aplicació del procés de Devolution. El 25 de març de 2008 es va nomenar Sir Kenneth Calman president de la Comission on Scottish Devolution. En aquesta Comissió no va participar el SNP ja que la mateixa va excloure expressament el tractament de la qüestió relativa a la independència d'Escòcia.

El 15 de juny de 2009 la Comissió va emetre el seu informe *Serving Scotland Better. Scotland and the UK in the 21th Century*, l'objectiu central del qual era "revisar les promeses de la Scotland Act de 1998 a la llum de l'experiència i recomanar els canvis necessaris mitjançant un nou acord constitucional que permetés al Parlament escocès servir millor al poble d'Escòcia, millorar la seva responsabilitat financera i continuar assegurant la permanència d'Escòcia dins el RU".

El Govern del RU va respondre a l'informe Calmin amb el White Paper Scotland's Future in the UK el 29 de novembre de 2009, en el qual es donava per assabentat de les recomanacions, que acceptava i per a les quals proposava un calendari d'adopció.

El Govern escocès, per part seva, va rebre l'informe i va urgir al Govern del RU a portar endavant les recomanacions contingudes en aquest, si bé també va expressar les seves reserves en relació amb les propostes en matèria de finançament (document The Scottish Government responds to the recommendations of the Comissió on Scottish Devolution, novembre 2009).

Al maig de 2010 les eleccions generals van donar pas a la formació del Govern de coalició entre conservadors i liberals. El nou Govern va manifestar la seva voluntat de donar contingut a les propostes de la Comissió Calmen, i el 30 de novembre de 2010 va presentar el projecte de llei The Scotland Bill. En la mesura en què el contingut d'aquesta norma afectava competències del Parlament escocès la mateixa va haver de sotmetre's a l'acord amb aquest Parlament, d'acord amb el que es disposa a la Sewell Convention.

El Govern escocès, reforçat en les eleccions al Parlament escocès del 2011, va insistir a reivindicar més poders i autonomia fiscal. Va recalcar especialment la qüestió fiscal, reclamant majors competències sobre l'impost de la renda, capacitat recaptatòria sobre altres impostos i major capacitat d'endeutament.

Finalment es va aprovar la Scotland Act en 2012 per la qual es va reformar la llei del mateix nom de 1998 i a la qual es van recollir bona part de les propostes de la Comissió Calmen. Les modificacions es contenen en quatre grans apartats: el Parlament i els seus poders, els ministres i els seus poders, finances i assumptes diversos.

La crisi general dels partits clàssics (conservadors i laboristes), especialment greu pel que fa a la crisi del laborisme escocès, va portar a una clara victòria del SNP a les eleccions de l'any 2011 al Parlament escocès, on va obtenir una ampla majoria absoluta.

El SNP havia fet patent la seva clara vocació independentista en els seus programes electorals, i havia reivindicat la celebració d'un referèndum perquè el poble escocès es manifestés sobre aquesta qüestió. L'any 2007 la seva proposta es va formular en el document Crossing Scotland's Future. A National Conversation, i aquestes mateixes idees es van reafirmar l'any 2009 en el document Your Scotland, Your Voice. A les eleccions de l'any 2011 el seu programa electoral contenia el compromís de celebrar un referèndum en el nou període parlamentari.

La victòria indiscutible del SNP a les eleccions del 2011, i el creixement de l'independentisme, van portar al Govern del RU a afrontar la nova realitat política oferint la celebració d'un referèndum. Aquesta decisió, que van assumir els dos líders del Govern de coalició, Cameron i Clegg, té un gran significat polític i jurídic.

El Govern del RU exigeix el respecte al marc legal, als principis de la seva Constitució no escrita i al contingut de la Scotland Act de 1998, norma de naturalesa constitucional. Però al seu torn entén que la voluntat del poble escocès a favor de la celebració del referèndum requereix una resposta política sense que es pugui oposar a la legítima reivindicació del referèndum una interpretació tancada i inamovible dels principis constitucionals i de la Scotland Act de 1998.

La resposta del Govern del RU es conté en un document de gran rellevància política. Es tracta de l'informe presentat al Parlament pel secretari d'Estat per a Escòcia, per encàrrec de la seva majestat, al gener de l'any 2012 amb el títol *Scotlands Constitutional future. A consultation on facilitating a legal, fair and decisive referendum on whether Scotland should leave UK*.

La resposta política a un problema polític es conté en el prefaci del document. Així, es diu, en un breu text signat per Cameron i Clegg el següent: “creiem profundament en el RU i som conscients dels beneficis que ha reportat a tots els seus ciutadans. Durant més de 300 anys el RU ha permès al conjunt de tot el poble viure en el més reeixit Estat multinacional que el món ha conegut. Volem romandre tots junts en el RU. Però reconeixem que el Govern escocès té un altre punt de vista. Al maig de 2011 el SNP va obtenir la majoria absoluta en el Parlament escocès. Va ser una victòria significativa, que el Govern del RU ha entès en tot el seu significat. El SNP es va presentar a les eleccions de 2011 amb un programa amb el compromís d'un referèndum sobre la independència... el Govern del RU no creu que la independència sigui convenient per a Escòcia ni per a la resta del RU, però no ens interposarem en el camí cap al referèndum sobre la independència: el futur d'Escòcia dins del RU ha de ser decidit pel poble d'Escòcia mitjançant votació”.

Per a afegir immediatament després: “però en tot cas el referèndum ha de ser legal, equitatiu, i decisiu”.

Adoptada la decisió política es va dur a terme el desenvolupament de l'aspecte jurídic. La voluntat política era que el referèndum es celebrés dins del marc legal. Per tant, el que procedia era conèixer quin era el marc legal i si aquest marc havia de modificar-se prèviament a través dels oportuns mecanismes de reforma fins i tot de normes amb rang de llei, i encara que aquestes tinguin naturalesa constitucional.

El document elaborat pel secretari d'Estat analitzava el marc legal i proposa les reformes necessàries perquè el referèndum sigui legal, equitatiu i decisiu.

El problema legal que abordava aquest document es centra fonamentalment en la qüestió relativa a la competència per a celebrar el referèndum. La possibilitat de celebrar referèndums sobre qüestions constitucionals fonamentals no es discuteix, ja que a la “singular Constitució” del RU no hi ha cap precepte que s'ocupi d'establir si cap o no complementar la democràcia representativa amb la democràcia directa. Si existeix,



en canvi, una norma legal de naturalesa constitucional, la Scotland Act de 1998, a la qual es van distribuir les competències entre el RU i el Parlament escocès. Per tant, la referència a la legalitat del referèndum obliga a determinar si la seva convocatòria i regulació correspon al Parlament del RU o al Parlament escocès.

Centrada així la qüestió, l'informe del secretari d'Estat comença per rebatre els arguments del Govern escocès a favor de la seva competència per a la celebració del referèndum, arguments que es van exposar en el projecte "Referèndum Bill Consultation" de l'any 2010. Per al Govern escocès la Scotland Act de 1998 podria interpretar-se de manera flexible de manera tal que emparés la competència del Parlament escocès per a regular un referèndum sobre la independència d'Escòcia. La línia argumental es basava en afirmar que les competències del Parlament escocès poden ser ampliades d'acord amb el que es disposa en la secció 30 de la Scotland Act. Per tant, el Parlament escocès podria regular un referèndum en el qual es preguntí al poble escocès sobre una ampliació de les competències del Parlament.

L'informe del secretari d'Estat rebutja aquest argument en assenyalar que el referèndum pretén preguntar sobre l'assoliment de la independència, ja que l'ampliació de competències persegueix aquesta finalitat. Per tant, el projecte de llei que pretén aprovar el Govern escocès entra de ple en una matèria reservada al RU, perquè correspon al RU legislar en relació a les qüestions que afectin la unitat de l'Estat. La conclusió és que "el Govern del RU entén que tota norma tramitada pel Parlament escocès que tracta el fet de regular un referèndum sobre la independència d'Escòcia estarà fora de l'àmbit material de les competències d'aquest Parlament i, si fos impugnada, les Corts l'anul·larien".

Però com políticament es vol donar una resposta legal a la demanda de celebrar un referèndum, el secretari d'Estat busca la fórmula per a poder dur a terme un referèndum legal, equitatiu i decisiu, en el marc de la Scotland Act de 1998.

Les dues opcions en principi possibles són les de regular el referèndum en una llei del Parlament del RU, o aprovar una norma que atribueixi al Parlament escocès la competència per a regular el referèndum.

L'opció que es defensa és la segona. El fonament jurídic és el recurs a la secció 30 de la Scotland Act que permet augmentar els poders del Parlament escocès mitjançant una "Order" que amplia l'àmbit competencial i estableix el marc normatiu de la legislació que pugui aprovar el Parlament escocès. Aquesta Order ha de ser acordada pels Governos d'Escòcia i el RU i aprovada pels dos Parlaments, en el cas del RU per les dues Cambres. L'informe afirma que "el Govern del RU creu que amb el recurs a aquesta Order s'estableix el marc per a dur a terme un referèndum legal sobre la independència. És sensible a establir regles que permetin aprovar una norma sobre el referèndum presentada pel Govern escocès, ja que és el Govern escocès qui desitja modificar

l'estatus constitucional d'Escòcia". L'annex de l'informe conté el model de Order en la qual es recullen els principis que es consideren essencials per a aconseguir que el futur referèndum no només sigui legal sinó a més equitatiu i decisiu.

La postura del Govern escocès es conté en el document Your Scotland, Your Referèndum de 25 de gener de 2014. El document defensa la competència del Parlament escocès. En la presentació d'aquest document Alex Salmond fa una defensa categòrica d'aquesta competència. Així, afirma que "el poble que viu a Escòcia és el poble idoni per a prendre decisions sobre el futur d'Escòcia. Aquest poble va atorgar al Govern d'Escòcia una rotunda majoria al 2011 basada en la valoració d'un bon Govern, una clara visió del futur i la promesa d'un referèndum sobre la independència. El referèndum s'ha de dur a terme aquesta tardor de 2014 de la mateixa manera que es duen a terme les eleccions a Escòcia, amb els mateixos principis i les mateixes garanties d'imparcialitat. Nosaltres decidirem el nostre futur mitjançant votació, la qual cosa està fora de tota discussió o dubte".

El document del Govern escocès reitera els seus arguments a favor de la competència del Parlament escocès per a regular i convocar un referèndum en el qual es preguntí sobre l'ampliació de poders d'aquest Parlament. Però s'afegeix que si sorgeixen dubtes sobre la competència per a regular i convocar un referèndum en el qual es preguntí sobre la independència, el Govern escocès estarà disposat a treballar amb el Govern del RU perquè un referèndum amb aquesta pregunta es pugui dur a terme de manera legal, sempre que es reconegui al Parlament escocès la competència final per a organitzar el referèndum.

Així les coses, malgrat l'existència de postures clarament divergents en els aspectes legals, en existir per totes dues parts una clara voluntat política que el referèndum es celebrés, el 15 d'octubre de 2012 es va signar per David Cameron, cap del Govern del RU, Alex Salmond, cap del Govern escocès, Michael Moore, Secretari d'Estat per a Escòcia i Nicola Sturgeon, delegada del president del Govern d'Escòcia, l'acord d'Edimburg, en virtut del qual es disposa que a la fi del 2014 es celebrarà un referèndum sobre la independència d'Escòcia amb una única pregunta.

L'acord estableix que el referèndum haurà de respectar 4 principis bàsics:

- El referèndum ha de tenir un fonament legal indiscutible.
- El referèndum serà regulat pel Parlament escocès.
- El referèndum ha de regular-se de manera que obtingui la plena confiança dels Parlaments, el Govern i el poble.
- El referèndum ha de sustentat-se en una norma equitativa, que permeti l'expressió determinant de les diverses opcions dels escocesos i que doni lloc a un resultat que ningú discuteixi.

La base legal del referèndum es troba en la secció 30 de la Scotland Act, que permet ampliar les competències del Parlament escocès mitjançant una ordre acordada per tots dos Governos i votada per tots dos Parlaments. L'ús de la secció 30 ha d'entendre's que no suposa la renúncia de la titularitat de la competència sobre aquesta matèria per part del Parlament del RU. El que es fa és habilitar al Parlament escocès perquè dicti una llei de cas concret.

S'acorda també la remissió supletòria a la llei electoral general, la Political Parties, Elections and Referendum Act 2000, i que la Comissió electoral del RU supervisi el procés general, si bé la celebració de la consulta i la publicació dels resultats s'atribueixen a l'Electoral Management Board escocès.

Pel que fa a la pregunta, finalment s'acorda formular una única pregunta de contingut clar i precís.

Al gener de 2013 la Comissió electoral va establir la pregunta: "Should Scotland be an independent country?".

Sobre la base de diversos, extensos i raonats informes i documents del govern del Regne Unit i del d'Escòcia, es va desenvolupar una campanya electoral molt intensa i amb una àmplia participació dels futurs electors. La campanya va posar de manifest una tendència comuna en totes dues parts a buscar el centre, això és, evitar la radicalitat de les seves propostes. Es va tractar de buscar la racionalitat de les respostes i una correcta forma en la seva expressió, evitant el recurs a missatges catastrofistes o dissenys de paradisos de felicitat. Per part de Salmond es va insistir que moltes coses romandrien igual, la corona, la moneda, Europa, les relacions internacionals, i que el dia després de la independència la vida continuaria en bona part igual. Per part dels unionistes es va tractar d'evitar una campanya inicial centrada en la por i en missatges negatius, impulsant en la part final del debat la campanya del BETTER TOGETHER i l'oferiment d'una nova Devolution dins d'un RU que es mantindria com un Estat comú. Les amenaces de la sortida d'Escòcia dels principals bancs que tenien allí la seva seu, o de l'increment dels preus en els supermercats, així com la pèrdua de prestacions pròpies de l'Estat de benestar van passar a un segon pla.

Finalment va arribar el dia de la votació. Quatre milions d'escocesos van acudir a les urnes, el 84,59% del cens electoral. El 55,3% va votar NO a la independència, i el 44,7% va votar SI a la independència. Una significativa diferència de més de 7 punts a favor del BETTER TOGETHER.

S'obria així una nova etapa. El NO havia guanyat clarament, però també va quedar clar que el poble escocès havia volgut participar activament en la decisió sobre el seu futur, com ho demostra el 85% de participació. El NO havia guanyat, però no es podia oblidar la promesa formal d'una major DEVOLUTION. L'endemà Salmond va dimitir com a

president del Govern, i el seu lloc el va ocupar Nicola Sturgeon, la seva col·laboradora més directa.

Amb el referèndum no tot va quedar tancat. De fet, s'obria un nou període d'intenses negociacions amb nous reptes i notables incerteses.

El resultat del referèndum va obrir el pas a la seva valoració i a la formulació de propostes d'actuació. El NO a la independència havia guanyat clarament, la qual cosa va donar immediatament un clar marge als partits unionistes i al primer ministre Cameron. El RU romandria unit. Però l'altíssim nivell de participació, el 84,65% (el nivell més alt de participació en una elecció des que es va introduir el sufragi universal en el RU), i el significatiu vot a favor del sí exigien una lectura pausada del resultat en el seu conjunt.

L'alta participació, juntament amb el procés d'ampli debat i discussió que va precedir a la votació, van legitimar el recurs al referèndum com a forma de democràcia directa. El poble escocès va demostrar, en tot cas, que volia participar activament en la resolució d'una qüestió constitucional que entenien afectava directament les seves vides. D'altra banda, el majoritari vot a favor del NO no era un vot al statu quo, i molt menys encara un vot a favor del procés de recentralització. La campanya del NO es va centrar en el seu últim tram en la proposta d'obrir un procés de major devolució de poders. El fet que la pregunta final del referèndum només permetés un SI o un NO a favor de la independència no va impedir que tots els actors polítics identifiquessin el vot del NO com un vot que expressava dues voluntats: mantenir la unitat del RU però al seu torn reforçar l'autogovern d'Escòcia.

Poc abans del referèndum, els partits havien avançat les seves propostes, i els unionistes es van comprometre expressament a ampliar els poders d'Escòcia en matèria fiscal i en diversos àmbits d'actuació, amb especial atenció a les qüestions que afecten més directament a l'Estat de benestar.

La solució adoptada va ser crear una Comissió a la qual es va encomanar únicament proposar quins nous poders havien d'atorgar-se a Escòcia. A més, es va imposar a la Comissió un breu termini per a presentar les seves conclusions, abans de final d'any, amb la finalitat de poder iniciar el procés electoral de maig de 2015 amb una proposta governamental completa. El 19 de setembre de 2014 el primer ministre va nomenar a Lord Smith of Kelvin president d'una Comissió que havia de proposar els nous poders que havien d'atorgar-se a Escòcia. La Comissió es va integrar per dos representants de cadascun dels 5 partits presents en el Parlament escocès, el SNP, laboristes, conservadors, liberal-demòcrates i verds. La composició de la Comissió va motivar que de fet funcionés com un lloc de trobada i debat entre partits polítics, i no com una Comissió independent que ofereix un document als partits polítics.

La Comissió va obrir un període d'al·legacions a un ampli elenc d'entitats polítiques i socials, però dins d'un breu termini de temps (el dia final del termini va ser el 31

d'octubre). Es van rebre un total de 405 escrits i finalment el 27 de novembre de 2014, en poc més de dos mesos, la Comissió va lliurar el seu informe, signat per tots els partits.

L'informe, i la seva concreció posterior en el document del Govern de gener de 2015, "SCOTLAND IN THE UK: AN ENDURING SETTLEMENT", són sens dubte documents de gran valor polític. La Comissió va elaborar el seu informe estructurat en tres grans àmbits dins dels quals poder desenvolupar els concrets acords:

- Primer. Articular un durador i adequat acord constitucional per al Govern d'Escòcia.
- Segon. Afavorir la prosperitat, una economia sana, el treball i la justícia social.
- Tercer. Reforçar la responsabilitat fiscal del Parlament d'Escòcia.

El document del Govern del RU de gener de 2015, "SCOTLAND IN THE UK: AND ENDURING SETTLEMENT" va seguir a grans trets l'esquema de la Smith Commission articulant les propostes sobre la base dels següents epígrafs: qüestions constitucionals; marc fiscal; impostos; benestar; organismes públics, agències executives i la corona; protecció civil; transport; empresa; nous passos i esborrany de textos a aprovar.

En aquest marc es van celebrar les eleccions generals de 2015. La veritat és que durant la campanya electoral el tema relatiu a l'organització territorial del RU, i la qüestió concernent a una possible reforma constitucional en la qual s'abordés aquesta última qüestió, va tenir una presència molt escassa. El SNP va mantenir durant la campanya en aquestes eleccions que la qüestió territorial no era el tema central de la mateixa i que la seva proposta electoral el que pretenia era obtenir el màxim nombre d'escons en el Parlament de Westminster per a poder imposar en el mateix polítiques favorables a l'Estat del benestar i acabar amb les retallades. Sense renunciar a la independència, el SNP deixava aparcat el tema del referèndum i es proposava incidir en les polítiques generals per a tot el RU. Per primera vegada els diputats del SNP es presentaven a unes eleccions sense el compromís electoral d'un referèndum per a la independència.

El sistema majoritari (the-first-past-the-post) va donar la majoria absoluta als conservadors amb un 36,9% de vots, mentre que el SNP amb un 50% dels vots a Escòcia va obtenir 56 dels 59 escons en joc. Cameron i Sturgeon sortien enfortits mentre que altres actors polítics desapareixien per la derrota personal soferta dins dels seus partits. L'endemà de les eleccions Cameron va manifestar: "Governaré un RU com una nació, en interès de tot el poble", però al seu torn va tendir la mà al SNP conscient del seu indiscutible èxit electoral. Cameron promet que farà d'Escòcia el Govern amb major descentralització política del món ("the strongest devolved government in the world"), amb importants poders en matèria fiscal.

Sturgeon celebra el seu triomf i reconeix que les eleccions no suposen un mandat per a un nou referèndum, però sí que exigeix que es compleixin de manera generosa les promeses realitzades a favor de dur a terme una devolution max (o DEVO-MAX) i

assenyala a Cameron que no ha d'aplicar a Escòcia les polítiques d'austeritat del seu programa electoral.

En tot cas es recorda que el NO del referèndum de 2014 no va posar fi als problemes d'organització territorial que havia de resoldre el RU, i que ha d'assumir-se que la celebració del referèndum i el seu resultat va ser un esdeveniment d'enorme rellevància constitucional que exigeix una resposta de naturalesa constitucional.

La falta d'una Constitució escrita, com un document únic on s'estableixen els principis fonamentals amb força supralegal, pot permetre acudir per a dur a terme aquesta reforma a una "convenció constitucional". Un gran acord polític i social per a reforçar la Unió reconeixent al seu torn el seu caràcter plurinacional.

S'estén d'aquesta manera la percepció que el futur del RU requereix una proposta general que no sigui el simple fruit d'un acord entre partits, sinó que compti amb un gran suport parlamentari. Els ciutadans del RU necessiten conèixer les regles bàsiques de l'organització territorial del seu Estat, i constatar que aquestes regles són coherents, estables i eficaces.

### **III. BREXIT, crisi econòmica i nova reivindicació per a celebrar un referèndum sobre la independència**

Al 2019 es celebren noves eleccions generals en un marc polític diferent. El resultat del Brexit, que va ser contrari a l'opinió majoritària dels escocesos, i la crisi econòmica, provocaran que el SNP adopti de nou la reivindicació de celebrar un segon referèndum independentista. El seu èxit electoral reforça aquesta reivindicació.

Un militant independentista va plantejar davant el més alt tribunal civil d'Escòcia una consulta sobre si el Parlament escocès podria convocar un referèndum d'independència sense l'autorització del Govern del Regne Unit. El Tribunal, al febrer de 2021, va rebutjar la consulta en considerar-la "hipotètica, acadèmica i prematura", en no existir cap proposició de llei a considerar.

Mentrestant el SNP va entrar en un període de fortes turbulències internes per la violenta ruptura entre Salmond i Sturgeon al capdavant del partit. Sturgeon va sortir reforçada i Salmond, que crea un nou partit, ALBA, va passar a defensar una postura més radical enfront de Londres, encara que va quedar en franca minoria.

La victòria del SNP a les eleccions regionals de maig de 2021, es va quedar a un escó de la majoria absoluta, van portar a Sturgeon a reiterar amb més força la seva voluntat de portar endavant un nou referèndum, i va anunciar la seva celebració a l'octubre de 2023.

La via de l'acord, reiterar el Pacte d'Edimburg, semblava tancada. Si bé és cert que en aquest pacte no s'establia un límit temporal a la celebració d'un nou referèndum (Cameron va actuar amb notable lleugeresa en convocar el referèndum de 2014), des de Londres s'insistia en la complexitat del moment i en què hauria d'esperar-se almenys al fet que fos una nova generació l'anomenada a una nova consulta, i es recordava que la competència per a acordar un referèndum era del Parlament del Regne Unit, tal com va quedar ja establert en convocar el de 2014.

L'aposta per la via legal va portar a Sturgeon a prendre una decisió arriscada: consultar al Tribunal Suprem del Regne Unit plantejant-li la qüestió relativa a si el Parlament escocès podia o no convocar un referèndum consultiu sobre la qüestió de la seva independència. Importa destacar que es proposa convocar un referèndum consultiu. D'aquesta manera, en lloc d'aprovar una llei en el Parlament escocès que, sens dubte, hagués estat impugnada davant el Tribunal del Regne Unit, es va optar per consultar a aquest Tribunal sobre la competència del Parlament escocès per a aprovar la llei. El 22 de novembre de 2022 el Tribunal Suprem, per unanimitat dels seus cinc membres, va dictar sentència.

#### **IV. La sentència del Tribunal Suprem de 22 de novembre de 2022**

La sentència comença per recordar els Antecedents del cas, centrats en la celebració del referèndum de 2014. En aquella ocasió la Order in Council de 2013 va modificar la Scotland Act per a establir que la celebració d'un referèndum sobre la independència d'Escòcia no formava part de les matèries reservades al Parlament del Regne Unit, sempre que es complissin determinades condicions. Aquesta reforma legal permetia la celebració del referèndum. Però l'ordre in Council, s'afegeix, ja no està en vigor.

El marc legal a tenir en compte és, per tant, la Scotland Act, sense tenir en compte la Order in Council de 2013. Dins d'aquest marc legal s'assenyala que el Govern d'Escòcia vol celebrar un nou referèndum, però en aquesta ocasió el Govern del Regne Unit no vol aprovar una nova Order in Council que ho permeti.

Davant aquesta situació, la consulta formulada al Tribunal Suprem obliga a determinar si el govern d'Escòcia és competent per a convocar el referèndum que desitja dur a terme. Atès que les competències legislatives del Parlament escocès estan establertes a la Scotland Act, procedeix analitzar l'abast d'aquestes, doncs, com diu la sentència, les competències d'aquest Parlament són limitades i qualsevol norma del mateix manca de validesa si es dicta fora del seu àmbit competencial.

En aquest punt la sentència recorda que la Scotland Act estableix cinc supòsits en els quals el Parlament escocès no pot legislar. Són les matèries reservades al Parlament del Regne Unit, les "reserved matters".

D'aquesta manera la consulta es centra en determinar si un referèndum sobre la independència forma part d'alguna de les matèries reservades, en concret les relatives a la "unió dels Regnes d'Escòcia i Anglaterra" o a la matèria "el Parlament del Regne Unit", és a dir, la sobirania del Parlament.

El Tribunal admet la consulta que se li formula. En aquesta ocasió existeix un projecte de regulació del referèndum. La petició, es diu, s'ha realitzat amb la finalitat d'obtenir una decisió determinant sobre una qüestió que té gran rellevància pràctica. La resposta que es doni en el referèndum té conseqüències polítiques rellevants. La nostra decisió determina si el projecte de norma s'emportarà o no al Parlament Escocès. Per tant, la consulta no és hipotètica, acadèmica ni prematura, i per això ha de ser admesa.

Després de concloure que el Tribunal Suprem és competent per a analitzar la qüestió plantejada, es fixa l'objecte de la consulta i de la seva decisió: determinar: "whether legislation providing for a referèndum on Scottish independence would relate to a reserved matter"(apartat 56). Això és, determinar si la legislació per a organitzar i convocar un referèndum sobre la independència d'Escòcia forma o no part de les matèries reservades, aquelles sobre les quals no té competència el Parlament escocès. Afegint-se que aquesta qüestió ha d'analitzar-se tenint en compte els efectes de la proposta atenent a totes les circumstàncies, és a dir, els efectes en sentit ampli i no sols els directament legals. Precisió que com veurem posseeix una especial importància per a la resolució del cas.

El representant del Regne Unit sosté que el referèndum forma part de les matèries reservades sobre la base dels següents arguments. Es tracta d'un assumpte que afecta el Regne Unit en el seu conjunt en tant afecta la seva integritat. D'altra banda, afecta de manera directa a la matèria reservada i, finalment, l'objectiu final del referèndum és aconseguir la independència respecte del Regne Unit. A això s'afegeix una última consideració de singular rellevància: tot i que el referèndum proposat és consultiu i que per tant no tindria un efecte legal directe, el seu efecte pràctic seria políticament significatiu, i suposarà una pressió política sobre el Govern i el Parlament del Regne Unit, perquè serà difícil ignorar una decisiva expressió de l'opinió pública manifestada en ocasió del referèndum. S'afirma que un vot favorable a la independència s'utilitzarà per a construir un "momentum" que permeti posar fi a la unió del Regne Unit, ja que el projecte de llei s'ha redactat amb aquesta finalitat.

Per tot això, el projecte de llei afecta a la Unió del Regne Unit i a la sobirania del seu Parlament, perquè un resultat favorable a la independència li impediria continuar legislant sobre Escòcia.

El Lord Advocate, que actua en defensa dels interessos del Govern d'Escòcia, sosté, per contra, que la celebració del referèndum no forma part de les matèries reservades. El seu argument central és que es tracta d'un referèndum consultiu, per la qual cosa el seu



resultat no implica directament treure de les mans del Parlament de Westminster la qüestió sobre la unitat del Regne Unit. En aquest mateix sentit s'afirma que en constituir un referèndum consultiu no existeix una relació directa i estreta amb les matèries reservades al Parlament del Regne Unit, la finalitat del referèndum per tant seria conèixer l'opinió del poble d'Escòcia, no imposar la separació. S'afegeix que no pot especular-se amb els possibles efectes del referèndum, i no es pot tractar d'endevinar quina seria la resposta del Parlament anglès. Per tant, es conclou que un referèndum consultiu no afecta directament a la unitat del Regne Unit ni al Parlament del Regne Unit, i per això no forma part de les matèries reservades.

Exposats els arguments de les parts enfrontades, el Tribunal fonamenta la seva decisió en els arguments que exposa en els apartats 70 a 83 de la sentència, recordant que la qüestió que ha de resoldre és si un referèndum consultiu sobre la independència d'Escòcia forma o no part de les matèries reservades, matèries que no són competència d'Escòcia, d'acord amb el que s'estableix a la secció 29 de la Scotland Act.

El Tribunal rebutja els arguments del Lord Advocate. Afirmar que els efectes de la celebració d'un referèndum no han d'analitzar-se únicament des de l'estricta perspectiva legal, en el sentit de concloure que en ser consultiu no tindrà efectes legals directes. Per contra, han d'analitzar-se els efectes del referèndum des de totes les perspectives possibles, tenint en compte també les conseqüències pràctiques el mateix. Afegeix que la norma que es pretén aprovar no ha de modificar la llei relativa a les matèries reservades, la Scotland Act, per a concloure que es tracta d'una matèria reservada.

A continuació, estableix el test que ha d'aplicar-se en l'anàlisi de la norma que tracta d'establir el referèndum. Test que redueix a dues preguntes: a. Quina és la finalitat que es persegueix en establir un llistat de matèries reservades?; b. Tenint en compte el cas concret, i atenent a l'efecte del projecte de llei en sentit ampli la regulació d'un referèndum forma part de les matèries reservades?

Per a donar resposta a les preguntes la sentència es centra en el fet de trobar-se davant un referèndum consultiu. Com hem assenyalat, el Lord Advocate va posar especial èmfasi en les seves al·legacions en aquesta dada, per a sostenir que en tractar-se d'un referèndum merament consultiu no hi havia afectació directa a la Unió del Regne Unit ni a la sobirania del Parlament. La sentència, en el seu apartat 78, afirma que tot i essent un referèndum consultiu no es tractava d'una mera consulta pública o d'una enquesta sobre l'opinió pública. El referèndum suposa dur a terme un procés democràtic de conformitat amb la llei per a obtenir el punt de vista de l'electorat sobre una concreta qüestió de rellevància política en un concret moment. La seva importància queda acreditada pel seu caràcter oficial i formal. Es requereix una norma que reguli totes les qüestions rellevants perquè pugui dur-se a terme i que permeti el recurs a fons públics per a la seva celebració. L'existència d'una norma que estableixi l'autoritat competent

per a dur-ho a terme i l'exigència d'un procediment formal establert normativament, donen una especial legitimitat al resultat.

Aquest marc legal del referèndum s'afegeix, és rellevant ja que un referèndum legal és una activitat d'especial importància en l'àmbit de la política, encara que no tingui conseqüències legals immediates.

En aquest mateix sentit s'afirma que un resultat clar, qualsevol que fós el resultat, tindria una especial autoritat en un sistema constitucional basat en la democràcia, en l'expressió democràtica de l'electorat escocès. D'aquesta manera reforçaria o afebliria la legitimitat democràtica de la Unió. Per tant, aquest referèndum té importants conseqüències sobre la Unió del Regne Unit i el seu Parlament.

Per això, a la pregunta de si el referèndum que es proposa celebrar afecta de manera directa a les matèries reservades relatives a la unió del Regne Unit i a la sobirania del seu Parlament, per al Tribunal la resposta no ofereix dubtes, i conclou que el referèndum proposat si forma part de les matèries reservades, perquè és un esdeveniment polític amb conseqüències polítiques directes sobre la unió del Regne Unit i la sobirania del seu Parlament.

Finalment, en els apartats 84 a 91, el Tribunal entra a valorar els arguments del SNP a favor de la competència del Parlament d'Escòcia per a organitzar el referèndum, arguments basats en el dret d'autodeterminació en el dret internacional i el principi de legalitat en l'ordenament intern.

El Tribunal rebutja els arguments del SNP i admet els arguments de contrari de l'Advocat General, segons els quals el principi d'autodeterminació del dret internacional no és aplicable al Regne Unit. Per a això es remet a la sentència de la Cort Suprema del Canadà sobre la secessió el Quebec, de la qual cita l'apartat en el qual va dir que el dret internacional sobre l'autodeterminació només és aplicable, en el seu cas, com un dret a exercir per les antigues colònies, en les quals el poble està oprimat, per exemple, en virtut d'una ocupació estrangera, o on es prohibeixi a un col·lectiu accedir al govern o defensar els seus ideals. Aquestes circumstàncies, es va afegir, són manifestament inaplicables en el cas de Quebec, i per al Tribunal de Londres, es pot dir el mateix del cas d'Escòcia.

El Tribunal també rebutja l'argument del SNP segons el qual el dret d'autodeterminació hauria de portar a una interpretació més estricta de l'abast de les matèries reservades, per a permetre una major autonomia del Parlament escocès. Per al Tribunal la Scotland Act estableix una correcta distribució de competències entre el Parlament del Regne Unit i el d'Escòcia, i no procedeix dur a terme interpretacions amb la finalitat d'ampliar o limitar la devolució de poders que va dur a terme la Scotland Act. Per aquestes mateixes raons, afegeix, de cap manera la distribució de poders continguda a la Scotland Act vulnera el principi de legalitat.

Les conclusions, apartat 92, són concises. El referèndum proposat en el qual vol preguntar si Escòcia ha de ser un país (country) independent, forma part de les matèries reservades. En particular, forma part del relatiu a la Unió dels Regnes d'Anglaterra i Escòcia, i del Parlament del Regne Unit.

#### **V. Què fer després de la sentència?**

La decisió del Tribunal Suprem ha establert quatre idees bàsiques, algunes de les quals ja s'havien apuntat abans de la celebració del referèndum de 2014. Primera, la celebració d'un referèndum sobre la independència d'Escòcia forma part de les matèries reservades i per tant no és competència el Parlament escocès. Segona, un referèndum consultiu té una incidència política determinant sobre la Unió del Regne Unit, per la qual cosa també forma part de les matèries reservades. Tercera, l'única possibilitat de celebrar un referèndum sobre la independència d'Escòcia és en virtut d'una reforma pactada de la Scotland Act, que exclou al referèndum de les matèries reservades, com es va fer en el cas del referèndum de 2014. Quarta, el dret internacional no contempla el dret d'autodeterminació del poble escocès, per la qual cosa no empara el dret del Parlament escocès a organitzar un referèndum ni obliga a interpretar la Scotland Act en sentit favorable a la competència del Parlament escocès.

La sentència ha suposat, per tant, un dur cop per a l'independentisme escocès i per a l'estratègia del seu líder, Sturgeon, que havia anunciat que es convocaria un nou referèndum en el 2023. La seva estratègia de proposar un referèndum consultiu, amb la finalitat de treure aquesta convocatòria de les matèries reservades, ha estat rebutjada. La negativa dels líders conservadors, Johnson, Truss i Sunak, a acordar un referèndum ha quedat emparada pel Tribunal. Per a aquests líders la situació de crisi en l'economia, sanitat, educació i altres funcions pròpies de l'Estat no permeten celebrar un referèndum quan la pandèmia continua provocant dificultats i la guerra d'Ucraïna afecta a l'economia mundial. D'altra banda, diuen que un referèndum d'aquesta naturalesa, en el seu cas, ha de celebrar-se una vegada per generació.

L'afirmació que es conté en la sentència que el referèndum és una expressió democràtica de l'electorat, amb especial rellevància en un sistema constitucional basat en la democràcia, legítima no obstant això a Sturgeon a continuar reivindicant la seva celebració. Però ja no podrà oblidar el que clarament diu la sentència: la convocatòria del referèndum és competència del Parlament del Regne Unit i, per tant, només amb un acord que permeti donar cobertura en una llei del Parlament del Regne Unit podrà dur-se a terme un nou referèndum.

El SNP s'enfronta ara la seva divisió interna sobre l'estratègia a seguir, gradualisme i paciència, o radicalitat i unilateralitat. Sturgeon manté les regnes, i afirma que "hem de trobar i trobarem un altre mitjà democràtic, legal i constitucional pel qual el poble

escocès pugui expressar la seva voluntat. Al meu entendre això només pot ser una votació”. D'aquesta manera apel·la a convertir les properes eleccions en un plebiscit a favor de la independència. Aposta de nou arriscada. El plebiscit requereix per a ser guanyat una àmplia majoria, més del 50% dels vots del cens electoral, la qual cosa és difícil d'aconseguir. I si es guanya, caldria veure com es força la resistència del govern de Londres. I si es perd, l'independentisme quedarà frenat per uns quants anys. Veurem com es desenvolupen els esdeveniments.

Observatorio de Derecho Público - IDP Barcelona 

@idpbarcelona 

IDP Barcelona 

@idpbarcelona 

**Observatori de Dret Públic - IDP Barcelona**

**Av. Diagonal, 684**

**Edifici Ilerdenc Despatx 103-104**

**idp@ub.edu**

**08034 Barcelona Tel. (+34) 93 403 45 35**

---

**IDP** OBSERVATORI  
DE DRET PÚBLIC