

CONSECUENCIAS DEL *BREXIT* PARA LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL REINO UNIDO

RAFAEL BUSTOS GISBERT*

Los acuerdos constitucionales vigentes en el Reino Unido resultan de difícil comprensión para cualquier jurista no educado en las islas. Por ese motivo afrontar en unas pocas páginas el impacto del *Brexit* sobre su “constitución territorial” no resulta en absoluto sencillo. Entender la magnitud de tal impacto exige conocer mínimamente los específicos rasgos de tal constitución territorial. Son, sin duda, profundamente diferentes de los característicos de la propia de los Estados federales o regionales europeos. Es necesario, pues, tener esa comprensión de las singularidades para poder entender el impacto que tendrá (y que en parte ya ha tenido) el *Brexit* en la organización territorial británica. Por ello, en las líneas que siguen comenzaremos examinando los elementos diferenciales más importantes de la descentralización política en el Reino Unido necesarios para entender el tema objeto de estas líneas. A continuación podremos exponer cuáles han sido y presumiblemente serán los efectos de su salida de la UE sobre la estructura constitucional interna. Vistos tales efectos podremos concluir abordando cuales son los retos planteados en el inmediato futuro a la estructura territorial del Reino Unido¹.

* Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Salamanca y en la Escuela Judicial.

¹ Como puede imaginarse la bibliografía sobre el *Brexit* y sus consecuencias en el Reino Unido es inabarcable y se renueva a la vez que suceden los

I. PUNTOS DE PARTIDA CONSTITUCIONALES: UNA COMPLEJA DESCENTRALIZACIÓN

Conviene subrayar desde el principio que la constitución británica se asienta sobre la idea de soberanía parlamentaria. Soberanía reiterada con toda nitidez en la sentencia Miller (número 1)² en la que la Corte Suprema corta los intentos

acontecimientos con una rapidez imposible de resumir en citas. Por ese motivo en este trabajo nos limitaremos a citar trabajos en castellano o bien referencias a documentos legislativos, jurisprudenciales y parlamentarios del Reino Unido. Para el debate doctrinal lo más útil para un observador externo como el lector español es sin duda el seguimiento de alguno de los blogs constitucionales más relevantes. En particular hemos utilizado el Blog de la Constitutional Law Association (<https://ukconstitutionallaw.org/blog/>), el de la Constitution Unit (<https://constitution-unit.com/>) y el del profesor Mark Elliot (<https://publiclawforeveryone.com/>).

² No deja de ser maravillosamente paradójico que la soberanía parlamentaria haya requerido del apoyo de la Corte Suprema para imponerse durante el *Brexit*. En tal sentido la Sentencia Miller, n.º 1 (Sentencia de 24 de enero de 2017, *Miller & Anor, R (on the application of) v Secretary of State for Exiting the European Union (Rev3)* [2017] UKSC 5) garantizará la presencia parlamentaria en el proceso de negociación; la sentencia Miller, n.º 2 (Sentencia de 24 de septiembre de 2019, *R (on the application of Miller) v The Prime Minister; Cherry and others v Advocate General for Scotland*, [2019] UKSC 41) evitará el ataque a la soberanía que suponía la suspensión del Parlamento en el momento crítico de la negociación del acuerdo de salida; y la menos conocida sentencia de las leyes de continuidad (Sentencia de la Corte Suprema de 13 de diciembre de 2018, *A reference by the Attorney General and*

gubernamentales de marginar al Parlamento del proceso de separación de la UE. De este aspecto y de esta sentencia ya nos hemos pronunciado en otro lugar³, por lo que baste apuntar que dicho principio basilar aparece como un elemento esencial a tener en cuenta en toda aproximación a la cuestión con un mínimo de rigor. Y ello a pesar de que tanto en el caso del *Brexit*, como en la instauración del sistema de descentralización británico la idea de soberanía parlamentaria se ha visto “oscurecida” por el uso del referéndum para adoptar las decisiones políticas de fondo. No es vano recordar que la devolución de poderes a Escocia, Gales, Irlanda del Norte o, incluso, el Gran Londres (y su rechazo en alguno de los territorios de Inglaterra) fue sometida y autorizada mediante consultas populares directas. Es, igualmente, útil para estas páginas apuntar que la decisión popular de abandonar la Unión Europea obtuvo una clara derrota en Escocia e Irlanda del Norte. Tampoco resulta ocioso, en fin, reiterar que en el caso de Escocia se celebró en 2014 un Referéndum para decir su separación del Reino Unido. Esta apreciación, pues, ha de ser destacada. En el Reino Unido la soberanía es parlamentaria, pese a que algunas decisiones importantes se adopten mediante instrumentos de democracia directa especialmente en el campo territorial, lo que ha hecho pensar a algunos (erróneamente según la jurisprudencia) bien en el nacimiento de una soberanía popular británica de ejercicio directo o bien, en otros, de un sistema de pluralismo constitucional debido a una difusa co-soberanía entre los territorios componentes del Reino Unido⁴.

Residenciar la soberanía en el parlamento y no en un poder constituyente despersonalizado y expresado en una constitución escrita suscita perplejidad en un jurista europeo cuando tiene que acercarse a procesos de descentralización. Tal perplejidad tiene que ver con la garantía del autogobierno de las entidades regionales. Efectivamente, en un sistema como el británico la garantía de las competencias de las regiones no



Consejo de la Unión Europea

puede encontrarse en el principio de supremacía de una constitución que, al ser rígida, garantiza su resistencia frene a las leyes del parlamento federal (principio de intangibilidad de las competencias lo llamará el maestro Antonio La Pergola⁵) porque la propia idea de constitución limitadora del poder del parlamento no puede existir. Dicho en otros términos, no puede limitarse la voluntad del parlamento del Reino Unido (pues es soberano) de modo que éste podrá siempre legislar en cualquier materia incluso aunque sea de competencia regional. Por ese motivo, la garantía de las competencias regio-

nales habrá de sustanciarse en el otro gran principio vigente en los sistemas federales: el principio del consent. Principio que el profesor italiano denominaba el “residuo contractualista” de los sistemas federales. Residuo porque procede de la unión de Estados preexistentes. En virtud de este principio la invasión por parte del poder central de las competencias de las entidades descentralizadas debería contar con el consentimiento de las afectadas. Consentimiento, continuaría el profesor italiano siguiendo los “senderos del federalismo” apuntados por su maestro Friedrich⁶, que no debería ser unánime pues lo contrario supondría crear una confederación y no una auténtica federación. Ello explicaría que aquellos poderes que suponen, en un sistema federal, posible afectación de las competencias regionales (la reforma constitucional de la distribución de competencias o la conclusión de tratados internacionales o la política exterior en materia de competencia estatal) requieran la participación bien directa, bien indirecta (a través de una cámara de representación territorial) de las entidades descentralizadas, sin que ello suponga un derecho de veto individualizado.

En el caso del Reino Unido el principio del consent se va a incorporar mediante el muy británico instrumento de las convenciones constitucionales. En concreto de la convención Sewel que debe su nombre a Lord Sewel, Ministro de Estado de la Scotland Office, durante la tramitación de la Scotland Bill en 1998 en la cámara alta. En su alocución ante la cámara sostuvo: “esperamos que se establezca una convención en virtud de la cual Westminster normalmente no legislará respecto a las materias devueltas a Escocia sin el consentimiento del Parlamento Escocés”. La convención fue posteriormente incluida en los Acuerdos de Intenciones suscritos por el gobierno británico con los ejecutivos devueltos y finalmente incorporada a las distintas leyes de devolución. El consentimiento se expresa mediante una moción propuesta por el gobierno

the Advocate for Scotland (Scotland) [2018] UKSC 64) protegerá al parlamento británico del intento de limitación por parte de las asambleas legislativas de Escocia y Gales.

³ R. BUSTOS GISBERT, “La desnudez de la Constitución británica. Crónica marciana de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia del Reino Unido de 24 de enero de 2017”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 62, 2017, pp 13 y ss. Sobre esta sentencia y sobre el referéndum, en castellano, véanse A. LOPEZ BASAGUREN, “Brexit: la secesión de la Unión Europea entre teoría y realidad”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 2017, pp 111 y ss y J.M. CASTELLÁ ANDREU, “El referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 97, 2016, pp. 297 y ss.

⁴ Quizás esta confusión conceptual proceda del desarrollo de un proceso en el que, según las palabras textuales de la Comisión de asuntos constitucionales de la Cámara de los Lores, “no ha habido una estrategia orientadora o un marco de principios para asegurar que la devolución se desarrolle de forma coherente y consistente y de manera que no lesione la Unión [del Reino Unido]”. *House of Lords. Select Committee on the Constitution, 10th Report of Session 2015-16, The Union and Devolution*. HL Paper 149, 25/05/2018, par. 99. <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldconst/149/149.pdf> (consultado por última vez 02/11/2019)

⁵ Las tesis de Antonio LA PERGOLA fueron recopiladas en *Los nuevos senderos del federalismo*, CEPC, Madrid, 1994. En concreto la idea de los residuos contractualistas ya estaba en el trabajo original de 1969, *Residui “contrattualistici” e struttura federale nell’ordinamento degli Stati Uniti*, Milán, Giuffrè, 1969

⁶ Nos referimos al trabajo de C.J. FRIEDRICH, y al que rendiría homenaje el profesor siciliano 25 años después en su recopilatorio en castellano, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York, Praeger, 1968.



descentralizado ante la legislatura devuelta en virtud de la cual se confiere al Parlamento de Westminster la autorización para legislar esa concreta materia. En la práctica la Convención se aplicaba, hasta el *Brexit*, regular y correctamente. Como a nadie puede sorprender la vigencia y el alcance de esta convención se ha convertido en uno de los grandes problemas del *Brexit* desde el punto de vista territorial.

Una segunda cuestión relevante respecto al diseño constitucional de la división vertical de poderes en el Reino Unido es que se trata de una “devolución” de poderes y que resulta profundamente asimétrica. El término *devolution* como denominación de la descentralización en el Reino Unido no es casual pues se trata de un proceso mediante el cual el poder soberano (el Parlamento de Westminster) procede a “devolver” a las llamadas naciones⁷ constituyentes británicas el ejercicio de poderes. La *devolution* no puede identificarse sin más con la puesta en marcha de un Estado federal. La devolución se articula mediante ley formal del Parlamento (que puede ser por ello obviamente derogada, pero al ganar un status constitucional lo ha de ser de manera expresa) que ha de ser aceptada por los territorios “devueltos” mediante referéndum. Esto explica que cada territorio tenga sus propias competencias (las previstas

⁷ Usamos el término nación en el sentido utilizado en los debates constitucionales británicos para designar a los cuatro pueblos constituyentes del Reino Unido: Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. No, obviamente, en el sentido en el que es usado ese mismo término en otros contextos políticos y constitucionales.

en las leyes de devolución) y que, por tanto, pueden ser distintas entre sí. Ello ha dado lugar a un sistema profundamente asimétrico en varios sentidos.

En un primer sentido la *devolution* es asimétrica respecto a las competencias devueltas e incluso al modelo seguido para hacerlo. Efectivamente, la determinación de la distribución de competencias habrá que establecerla a partir de cada una de las tres leyes de *devolution* vigentes (la escocesa, la galesa y la norirlandesa). Pero no ya las competencias, sino el propio modelo de devolución no era originalmente idéntico. Así para Escocia e Irlanda del Norte el modelo lo era de “poderes reservados”, mientras que para Gales el modelo era el de “poderes transferidos”. En el primer caso las leyes de devolución establecían los poderes que expresamente permanecían en manos del poder central y una cláusula de residualidad general a favor de las entidades regionales (toda materia no expresamente reservada o exceptuada al Reino Unido debía entenderse competencia de la región devuelta). En el segundo, las leyes de *devolution* transferían las competencias a la entidad regional con una cláusula residual de atribución de competencias a favor de las instancias centrales (de este modo toda materia no expresamente transferida debía entenderse competencia de los poderes centrales). Esta asimetría se superará con la Wales Act de 2017 (aprobada en paralelo al proceso de negociación de la salida del Reino Unido entrando plenamente en vigor en abril de 2018) en virtud de la cual se adopta un modelo de competencias reservadas para Gales y se aumentan sus poderes para acercarlos significativamente a los devueltos a Escocia.



En un segundo y mucho más relevante sentido, la asimetría se muestra en lo que suelen llamarse las “cuestiones” inglesa y norirlandesa. La cuestión inglesa hace referencia al hecho de que la nación significativamente más grande, más poblada y más rica de las que componen el Reino Unido no ha participado en el proceso de devolución. Dado su tamaño resultó desde el principio bastante claro que la *devolution* a una única instancia regional (Inglaterra) no era posible dado el desequilibrio que se produciría con respecto al resto de naciones. Pero los intentos de subdividirlo en territorios más pequeños a los que proceder a devolver competencias fracasaron. En 1998 se creó la Autoridad para el Gran Londres con un Alcalde electo. La propuesta fue aprobada en referéndum en 1998. Sin embargo el intento de dividir Inglaterra en tres regiones (North East England; North West England; y Yorkshire/Humber) fracasó con estrépito en el único referéndum celebrado en North East England con un rechazo del 78%. Desde entonces se ha producido la descentralización de competencias (básicamente de índole administrativa, no legislativa) a favor, sobre todo, de áreas metropolitanas sin referéndum de aprobación en las llamadas Combined Authorities tras llegar a acuerdos singularizados con las distintas zonas⁸. De este modo la cuestión inglesa puede resumirse en que la zona sensiblemente más

⁸ En 2016 se llegaron a 13 acuerdos de descentralización. Nueve fueron aprobados: Greater Manchester; City of Sheffield Region; West Yorkshire; Cornwall; Tees Valley, West Midlands; Liverpool City Region; Cambridgeshire/Peterborough y West of England. Tres fueron rechazados, North East; Norfolk/Suffolk y Greater Lincolnshire.

grande, poblada y rica del Reino Unido está gobernada y regulada casi totalmente por las instancias centrales; excepto en determinados lugares y para determinadas materias en las que existe una cierta autogestión sobre todo metropolitana. Sin embargo, con carácter general es Westminster quien legisla y Whitehall⁹ quien administra y gestiona.

La cuestión norirlandesa es mucho más compleja de explicar. La *devolution* tiene aquí su origen en los Acuerdos de Viernes Santo de 1998 suscritos por los primeros ministros de Reino Unido y de Irlanda, así como por los líderes de los principales partidos políticos norirlandeses. El acuerdo sellaba la desaparición del IRA y el comienzo de la convivencia pacífica entre las comunidades enfrentadas en Irlanda del Norte. Este acuerdo fue codificado en la Northern Ireland Act de 1998 que le confirió forma y efecto, convirtiéndose, en la famosa cita de Lord Bingham¹⁰, en una verdadera Constitución. No es el lugar de explicar el complejísimo acuerdo alcanzado para Irlanda del Norte. Baste apuntar que en su primer artículo se reconoce el derecho del pueblo de Irlanda del Norte a desgajarse del Reino Unido y unirse a la república de Irlanda (siguiendo las reglas previstas en el propio texto) si así lo deseara. Igualmente conviene resaltar, en lo que aquí interesa, la creación de una gobernanza de tipo consociacional capaz de asegurar la permanente cooperación entre las dos comunidades en que se encuadran los actores políticos norirlandeses tanto en la asamblea legislativa¹¹ como en el ejecutivo de él derivado. Cooperación que, por otra parte, se extiende a un doble eje (Norte-Sur y Oeste-Este) con la finalidad de prevenir cualquier forma de renacimiento de una frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda a la vez que se asegura la máxima integración entre las todas las islas británicas. Los delicados equilibrios acordados en 1998 se han roto en más de una ocasión. Singularmente, en la actualidad la Asamblea está suspendida desde 2017 (se ha visto suspendida en cinco ocasiones, pero solo una vez en un período tan largo) y no hay gobierno desde entonces como consecuencia de los enfrentamientos entre los partidos norirlandeses. De este modo, durante el proceso de salida de la UE, Irlanda del Norte está gobernada por las autoridades del Reino Unido y sometida a la legislación del Parlamento británico¹². Con este marco normativo y con tal situación política no resulta sorprendente que el asunto norirlandés haya sido básico en el proceso de negociación del acuerdo del *Brexit* con la UE.

⁹ Whitehall es el término con el que se suele denominar al gobierno central británico porque sus sedes más importantes se sitúan en el barrio londinense de tal nombre.

¹⁰ Se trata de una cita recurrente en la jurisprudencia sobre la *devolution*, la cita fue escrita por el conocido juez en *Robinson v Secretary of State for Northern Ireland and Others* [2002] NI 390 en 398, par. 11

¹¹ En concreto se exige en determinadas materias o a petición de 30 parlamentarios que la votación cuente o bien con el apoyo de una mayoría simultánea de los grupos nacionalistas y de los grupos unionistas, o bien una mayoría del 60% de los parlamentarios presentes que incluya al menos el 40% de cada uno de los grupos unionistas y nacionalistas presentes y ejerciendo su derecho a voto.

¹² Recientemente ha sido aprobada la Northern Ireland (Executive Formation) Act 2019, de 24 de julio, para extender el período de formación de gobierno hasta enero de 2020 y para regular distintos aspectos de la responsabilidad del secretario de Estado para Irlanda del Norte como gobernante del territorio así como para establecer determinadas previsiones si no hubiera nombramiento de gobierno antes (por ejemplo el reconocimiento del matrimonio entre personas del mismo sexo o la descriminalización del aborto).

Esta asimetría, como es imaginable, provoca que sea, a día de hoy, absolutamente imposible la creación de una cámara de representación territorial en el Reino Unido. La representación territorial se canaliza indirecta, insuficiente y parcialmente a través de la presencia de partidos nacionalistas o de implantación territorial específica en la cámara de los Comunes. En tal sentido en un parlamento con mayorías tan exiguas como las que negocian el *Brexit* no puede dejarse de destacar la importancia del Partido Nacional Escocés –35 parlamentarios–, de los norirlandeses del Partido Unionista Democrático –10–, y del Sinn Fein –7– o, incluso, de los galeses del Plaid Cymru –4–. Del mismo modo, la asimetría explica el poco desarrollo de los instrumentos de cooperación intergubernamental en el Reino Unido, especialmente los de carácter multilateral.

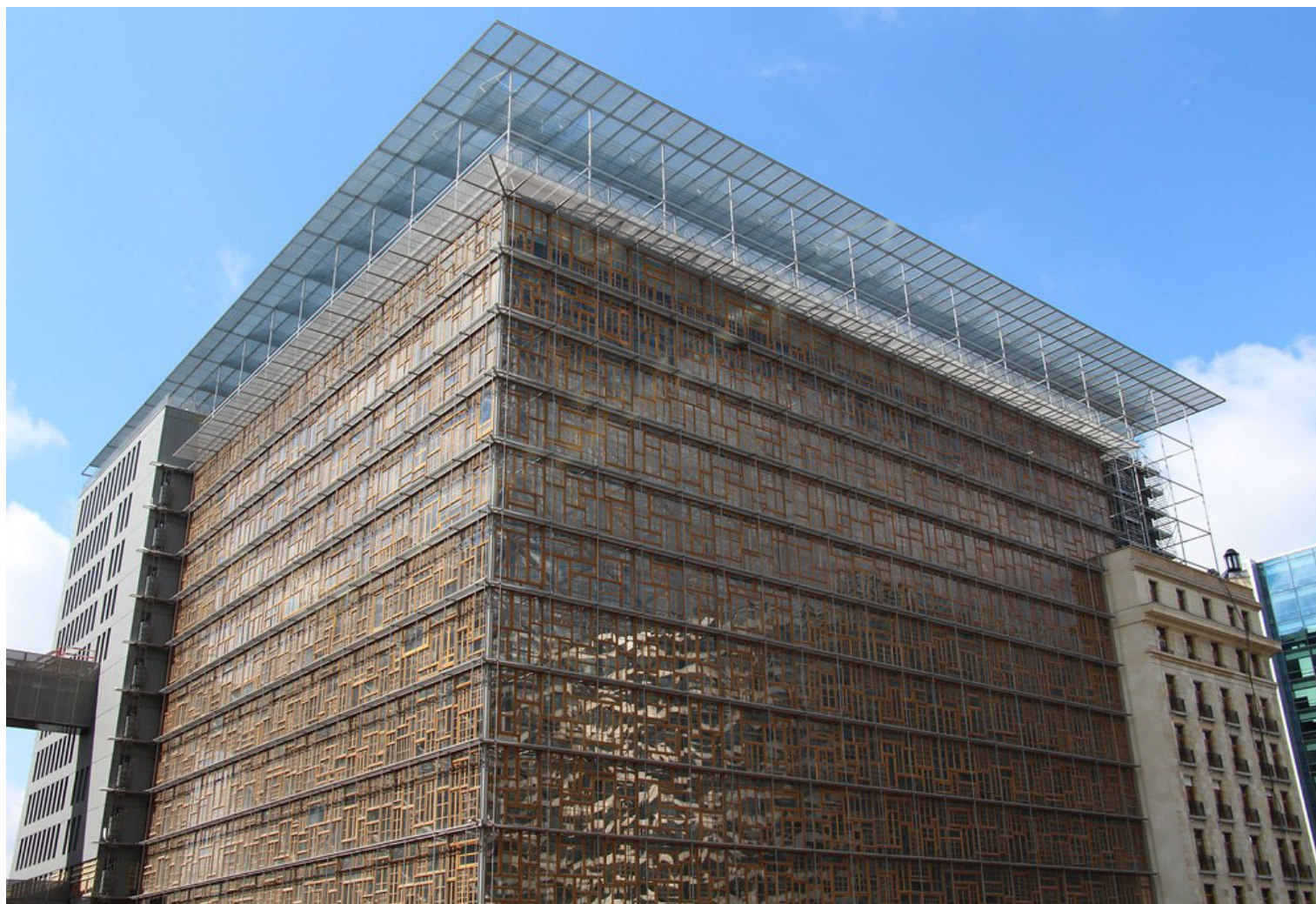
La asimetría, por último, se manifestó también con total claridad en los resultados del referéndum sobre la salida del Reino Unido de la UE. En concreto debe subrayarse que el voto a favor de la salida fue claro en Gales e Inglaterra (52.5% y 53.4%, respectivamente), mientras que el voto a favor de la permanencia fue también claro en Irlanda del Norte y, sobre todo, Escocia (55.8% y 62%, respectivamente). De este modo, las zonas no devueltas o con una devolución más débil claramente votaron a favor de la salida, mientras que las que disfrutaban de un nivel competencial más elevado votaron claramente a favor de la permanencia. El desequilibrio de población explica el resultado final (casi 52% a favor de la salida). Sea como fuere, lo cierto es que desde entonces el gobierno escocés se ha opuesto y ha tratado de dificultar al máximo la

consumación del *Brexit*. Por su parte el gobierno galés no ha ocultado su interés en que se mantuviera la unidad de mercado y aduanera a pesar de la salida del Reino Unido.

Una última cuestión relevante necesaria para entender los problemas actuales y futuros del *Brexit* en las regiones británicas es que todo el proceso de *devolution* se puso en marcha presuponiendo la existencia de la UE y, por ello, de las competencias que habían sido atribuidas a las instituciones europeas. De este modo la regulación básica y unitaria de muchas de las materias transferidas se encontraba en la normativa de la UE¹³. Normativa que las regiones devueltas debían respetar y en cuya elaboración solo participaban las instituciones centrales en virtud de su competencia en materia de relaciones internacionales. Dichas autoridades centrales solo desarrollaban y ejecutaban el Derecho de la UE en el nivel interno en las regiones no devueltas¹⁴. De este modo el *Brexit* plantea un problema inédito en la historia europea de la descentralización: decidir internamente la distribución de las competencias recu-

¹³ Así sostendrá la comisión de la UE de la Cámara de los Lores que el Derecho de la UE es parte esencial del *pegamento* que mantenía la unidad del Reino Unido desde el comienzo de la *devolution*. Vid *European Union Committee. House of Lords. Brexit: Devolution. 4th Report of Session 2017-19, HL Paper 9*. <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldecom/9/902.htm> (Consultado por última vez 02/11/2019).

¹⁴ Debe tenerse en cuenta que siendo cierto lo afirmado en el texto, también es verdad que al ser Inglaterra nación no devuelta y sensiblemente más grande en población y territorio que las demás, durante todos estos años las autoridades centrales (legislativas y gubernamentales) han seguido desarrollando y aplicando el Derecho de la UE de manera permanente.



peradas sobre la base de un modelo de poderes reservados. Esto es, de un modelo en lo que lo no expresamente asignado al poder central debe corresponder a las entidades regionales. El riesgo para la unidad del ordenamiento jurídico del Reino Unido es evidente pues esta ya no está garantizada ni por la UE (que ha perdido los poderes para ello), ni en principio podría ser garantizado por el poder central excepto si tiene poderes asignados para ello en unas leyes (las de devolution) que no estaban pensadas para una eventual salida de la UE. Si se quiere formular en otros términos: en los países descentralizados, el aumento de las competencias de la UE supone un riesgo de progresiva centralización (en Bruselas) de competencias que antes pertenecían al Estado (lo que incluye los entes descentralizados). Este desapoderamiento venía acompañado de un fortalecimiento del poder ejecutivo central en cuanto este es el que participa (en virtud de sus poderes de dirección de la política exterior y europea del Estado) en las instancias Europeas. Con ello se provoca una centralización y gubernamentalización progresiva de poderes. La cuestión es que el *Brexit* plantea el camino inverso. Si no se hiciera nada al respecto, los poderes ejercidos por la UE deberían “devolverse” a las entidades regionales. Pero esto provocaría el caos en el Reino Unido pues provocaría la ausencia de las normativas comunes absolutamente necesarias para mantener la unidad mínima del Estado. La cuestión final es, pues, quién y cómo elaborará ese marco normativo compartido que antes venía establecido por la UE.

II. PROBLEMAS TERRITORIALES EN LA SALIDA: LA SENTENCIA MILLER (N.º1) Y LA LEY DE RETIRADA DE LA UE (EUWA)

El debate, como puede observarse hasta aquí, es mucho más técnico y profundo que el habitualmente destacado en los medios y en la opinión pública. Este se ha centrado sobre todo en los equilibrios de poder entre Parlamento y Gobierno con motivo de la salida de la UE o, sobre todo, en los problemas específicos de Irlanda del Norte. Ambas vertientes del problema han ocultado, hasta cierto punto, los aspectos más jurídico-constitucionales del *Brexit* en la distribución vertical de poderes.

Pero ello no significa que las autoridades devueltas o el parlamento británico no hayan sido conscientes de tales problemas desde el inicio del proceso.

El primer enfrentamiento se suscitó con la propia decisión de poner en marcha el proceso previsto en el art. 50 TUE. En dicha decisión el Gobierno trató de marginar del proceso al Parlamento. Pero no solo se produjo la marginación de Westminster. La decisión de poner en marcha el procedimiento se adoptó sin solicitar el consentimiento a los parlamentos de Gales y Escocia tal y como pareciera exigir la Convención Sewel, ya expuesta, en la medida en que tal decisión supondría necesariamente la afectación de las competencias legislativas de ambas asambleas¹⁵. El problema, como es conocido, acabó siendo resuelto por la Corte Suprema del Reino Unido en el

¹⁵ Debe recordarse que todo este proceso la Asamblea legislativa norirlandesa no interviene por encontrarse disuelta como consecuencia de la sus-

asunto Miller (n.º1). En dicha sentencia, además de reconocer las competencias del parlamento de Westminster, la Corte Suprema limitó extraordinariamente el alcance de la Convención Sewel y minimizó el efecto de su codificación en las leyes de devolución. La sentencia declaró que la convención constitucional no es una fuente del derecho que, pese a su importancia en el diseño constitucional británico, pueda ser alegada y aplicada por los tribunales¹⁶. Se trata de una norma de naturaleza política que es y debe ser exigida en términos políticos. El hecho de que se haya incluido en la ley no cambiaría su naturaleza. De hecho, sostiene la Corte Suprema, los términos en los que está redactada denotan esa carencia de eficacia jurídica exigible ante los tribunales. Si el Parlamento, concluye el tribunal, hubiera querido convertir una obligación política en un deber jurídico no habría usado términos como “se reconoce” que el parlamento británico “normalmente no legislará”.

De este modo he aquí un primer efecto negativo para la descentralización derivado del *Brexit*. Disminuyó el valor normativo conferido al principio del consent. De posible regla jurídica que pudiera articular una suerte de soberanía *compartida* en las materias devueltas pasó a ser un mero instrumento político sin eficacia jurídica garantizada judicialmente.

Con ello también se mostraba con toda nitidez el rechazo desde las instancias centrales a conferir un papel significativo a las entidades territoriales en el proceso de salida de la UE. Ello provocó, a decir del propio Parlamento¹⁷, la ruptura de la confianza entre las entidades devueltas y el gobierno central todavía no recuperada.

Tal rechazo se plantearía de nuevo con motivo del envío del proyecto de ley de retirada de la UE, EU (Withdrawal) Bill (en adelante, EUWA 2018¹⁸). Dicho proyecto, enormemente restrictivo para las competencias regionales, tampoco fue enviado para ser consultado con las autoridades devueltas. De hecho el proyecto se entregó a las autoridades regionales el día anterior a ser publicado. Este “olvido” fue duramente criticado en un comunicado conjunto por los primeros ministros de Escocia y Gales que lo denominaron un “naked power-grab” (una

pensión de la autonomía en la región ante la imposibilidad de nombrar gobierno.

¹⁶ Curiosamente, el Tribunal hará exactamente lo contrario en el asunto Miller (n.º2) al reconocer que la *prorogation* del parlamento acordada por el gobierno Johnson, para evitar la discusión parlamentaria de un eventual acuerdo de salida, era contraria a la constitución por lesionar, precisamente, la convención constitucional basilar británica: la convención de responsabilidad política (nos hemos ocupado de esta convención en profundidad en *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, Colex, 1997).

¹⁷ Esta será una de las líneas básicas inspiradoras del importante informe del *Public Administration and Constitutional Affairs Committee, House of Commons: Devolution and Exiting the EU: reconciling differences and building strong relationships, Eighth Report of Session 2017-19*, HC 1485. Puede consultarse en <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cm-pubadm/1485/1485.pdf> (visitado por última vez 01/11/2019).

¹⁸ El término Bill se reserva en el Reino Unido para los textos legislativos aún no aprobados. Usaremos el acrónimo del texto finalmente sancionado el 26 de junio de 2018 por mayor claridad. No debe confundirse esta ley con las EU (Withdrawal) Act (n.º1) 2019 o la EU (Withdrawal) Act (n.º2) 2019 relativas al conflicto sobre la negociación del *Brexit* con la UE ya con el Primer Ministro Boris Johnson en el puesto

desnuda apropiación de poder)¹⁹. La ausencia de consulta provocó una inesperada acción coordinada entre ambas naciones. Inesperada dada las claras diferencias políticas entre ambas tanto en cuanto al partido mayoritario en las dos asambleas (nacionalista en Escocia, conservador en Gales), como en cuanto a la posición respecto al *Brexit* sustentada por sus ciudadanos en el referéndum. Pero acción explicable en la común defensa de las instituciones devueltas y en la distinta comprensión de la *devolution* en el centro y la periferia. Este acuerdo político llevó a la aprobación de las llamadas “leyes de continuidad” en ambas Asambleas²⁰ y un profundo debate no saldado hasta la aprobación final de la ley con sustantivas modificaciones respecto al proyecto y la sentencia de la Corte Suprema sobre la ley de continuidad escocesa²¹.

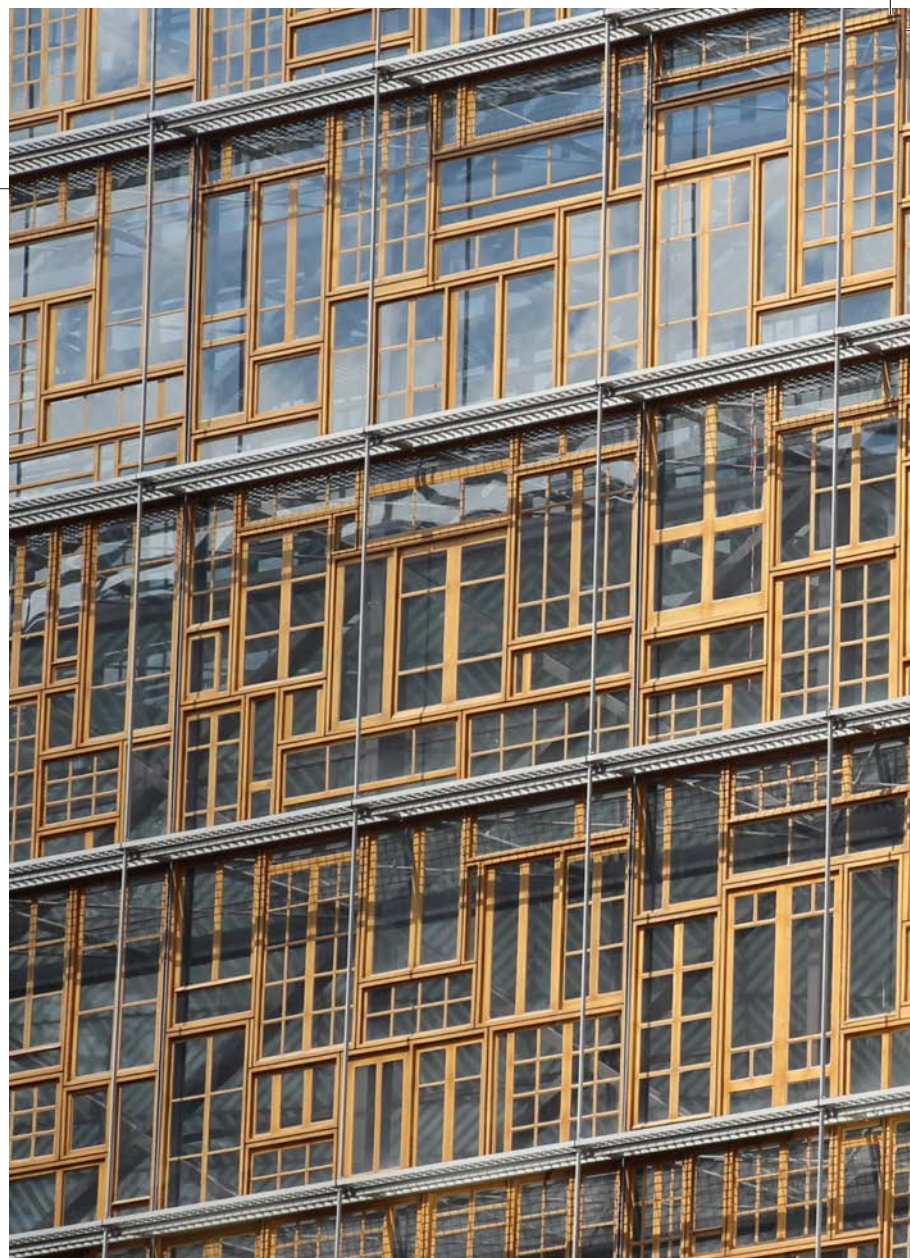
La versión original de la ley preveía que el Derecho de la UE se convertiría en Derecho de la UE “retenido”. El artículo 11 de la ley establecía que dicho Derecho retenido no sería objeto de la competencia regional, sino de las instancias centrales. De este modo las asambleas devueltas no podrían legislar en la materia a la vez que confería dichos poderes recuperados al Parlamento de Westminster que, a su vez, en virtud del esquema de retirada diseñado en la ley transfería al Ejecutivo (artículos 7 a 9) amplísimos poderes para que ejerciera la legislación delegada sobre la materia. Solo cuando el gobierno hubiera aprobado específica normativa marco podrían legislar las autoridades regionales. Normativa que, además, no tendría por qué someterse a ningún tipo de consentimiento previo por parte de las asambleas devueltas.

Esta regulación fue modificada a lo largo de la tramitación parlamentaria (según, simultáneamente, se negociaba con las autoridades regionales hasta llegar a un acuerdo con Gales) para convertirse en el actual artículo 12. En este se prevé que los legislativos regionales podrán modificar directamente el Derecho de la UE una vez consumado el *Brexit*, siempre que el Gobierno británico no haya especificado una restricción expresa. El gobierno solo podrá regular estas materias durante dos años y la normativa aprobada podrá ser derogada por los legislativos regionales una vez transcurridos cinco años. De este modo lo que la EUWA acaba haciendo es una suerte de “congelación temporal” de las competencias regionales para facilitar una salida ordenada de la unión y garantizar la unidad de mercado interna sin eliminar totalmente la lógica de la *devolution*. Por último se prevé la elaboración de una lista de normativas marco comunes (*common frameworks*): regulaciones en las que las competencias sobre una materia concreta han de ser compartidas aunque afectan a las devueltas. En este caso los poderes centrales se reservarán la aprobación de dicha legislación marco común durante un período transicional. En este listado las autoridades regionales antes de la aprobación

¹⁹ Declaración conjunta de 13 de Julio de 2017. Puede consultarse en <https://gov.wales/joint-statement-first-ministers-wales-and-scotland-reaction-eu-withdrawal-bill> (visitado por última vez el 01/11/2019)

²⁰ Nos referimos a la Law Derived From the European Union (Wales) Act 2018 y a la UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill 2018.

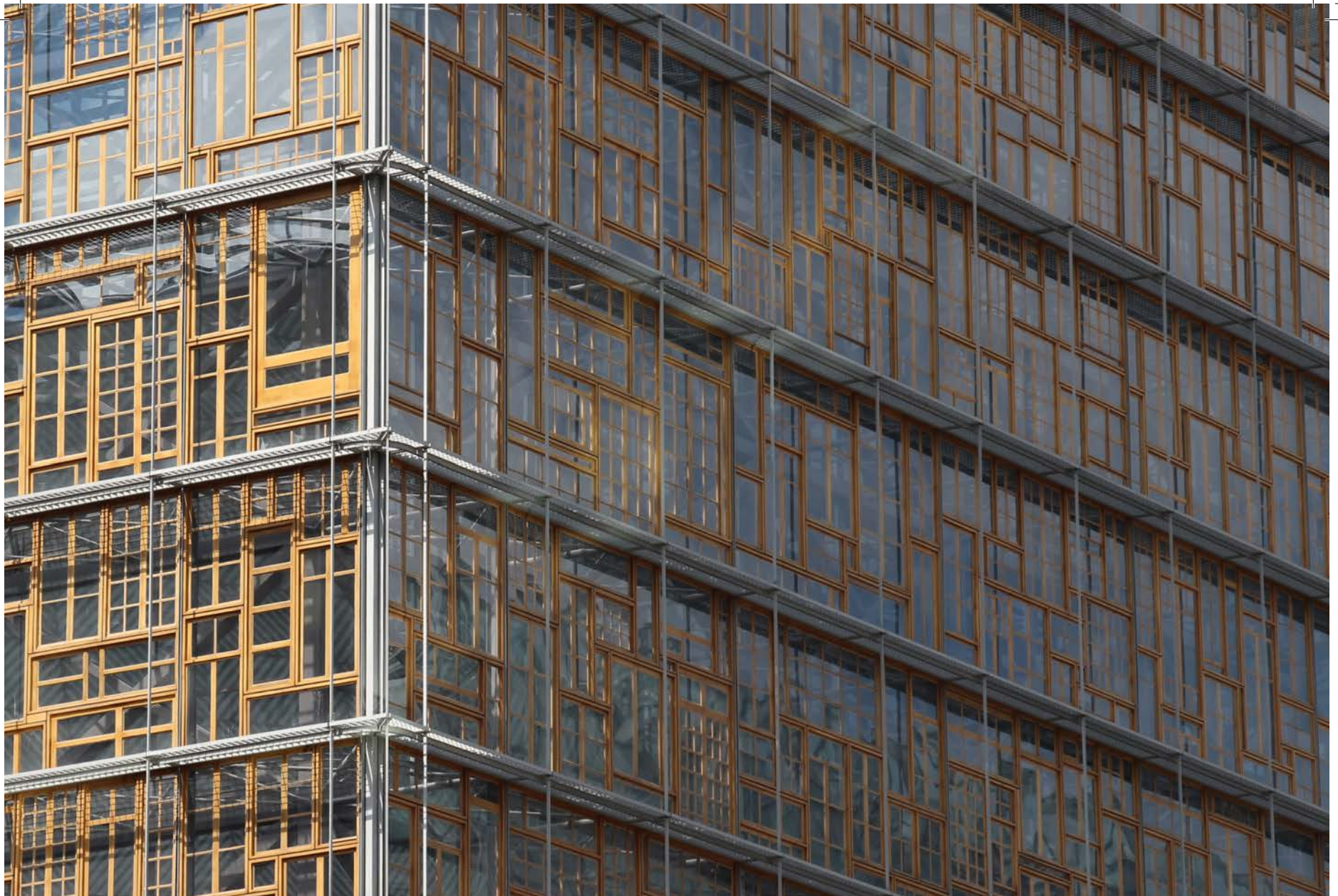
²¹ La ley galesa fue derogada el 22 de noviembre de 2018 tras el acuerdo alcanzado con el gobierno británico. La sentencia a la que nos referiremos en el texto es la ya citada, *A reference by the Attorney General and the Advocate for Scotland (Scotland)* [2018] UKSC 64



de la normativa británica (compuesta por la legislación delegada a favor del ejecutivo) han de ser consultadas, pero carecerán de un derecho de veto puesto que podrá ser superada la negativa a conceder el consentimiento mediante la realización de una declaración explicativa de los motivos.

Finalmente la ley recibió el consentimiento de la Asamblea de Gales (46 votos a favor y 9 en contra), pero no el de la Asamblea escocesa (93 votos en contra por 30 a favor). Por primera vez desde el inicio de la descentralización en el Reino Unido, el Parlamento británico aprobó una ley que afectaba a las competencias de Escocia sin contar con el consentimiento de su parlamento superando en ejercicio de su soberanía el bloqueo constitucional provocado por la negativa del Parlamento escocés de consentir la tramitación de la ley. En consecuencia el gobierno escocés ha declarado su negativa a conceder el consentimiento a ninguna otra legislación relativa al *Brexit*.

Como se apuntaba más arriba, en reacción al proyecto de EUWA presentado en el Parlamento británico se presentaron sendos proyectos legislativos en Gales y Escocia relativos al modo en el que se tramitaría en sus respectivos territorios la continuidad del ordenamiento jurídico tras la salida de la UE. A estas normas se les denominaría popularmente las *leyes de continuidad*. Ambas fueron aprobadas en los respectivos parlamentos nacionales. En el caso de la norma galesa, el acuerdo alcanzado durante la tramitación de la ley permitió su derogación inmediata por la asamblea legislativa. Sin embargo, la ley escocesa no llegó nunca a entrar en vigor pues fue objeto del



primer recurso previo de incompetencia jamás presentado contra una ley escocesa²². El precepto más controvertido de la ley era el artículo 17 que exigía que cualquier legislación delegada aprobada por el gobierno británico en materias retenidas, tal y como preveía, la EUWA contara con el previo consentimiento de las autoridades escocesas. Dicho precepto fue el único directamente declarado nulo por excederse de las competencias de Escocia. El resto de preceptos impugnados no fueron declarados nulos por incompetencia pero fueron considerados derogados como consecuencia de la aprobación de la EUWA. De este modo el intento de limitar desde el Parlamento escocés la centralización de poderes en la transición posterior a la salida del Reino Unido de la UE se ha visto finalmente abortado por el tribunal Supremo británico.

Estos problemas parecen haberse reproducido en la tramitación del proyecto de ley (el European Union (Withdrawal Agreement) Bill) para la incorporación del acuerdo de salida alcanzado provisionalmente entre el Reino Unido y la UE el 17 de octubre de 2019. El proyecto de momento está paralizado hasta que no se celebren las elecciones previstas para el 12 de diciembre de 2019. Sin embargo, su significación constitucional para el futuro ya ha generado documentos parlamentarios

²² Debe notarse que también fue la primera vez que el Presidente del Parlamento escocés declaró que el proyecto de ley no estaba dentro de las competencias devueltas a Escocia: [http://www.parliament.scot/UK%20Withdrawal%20from%20the%20European%20Union%20\(Legal%20Continuity\)%20\(Scotland\)%20Bill/SPBill28LCS052018.pdf](http://www.parliament.scot/UK%20Withdrawal%20from%20the%20European%20Union%20(Legal%20Continuity)%20(Scotland)%20Bill/SPBill28LCS052018.pdf) (consultado por última vez 01/11/2019)

interesantes para estas líneas²³. Dentro de la necesaria crónica de urgencia con la que se puede valorar este texto y sus circunstancias (fue presentado en la cámara de los comunes el 21 de octubre de 2019), varias cuestiones son relevantes para las presentes reflexiones. Conviene destacar, al menos, dos. Por una parte, la negación, de nuevo, del consentimiento de las Asambleas devueltas y, por la otra, la regulación del consent norirlandés en el nuevo espacio fiscal creado en la isla de Irlanda. En el primer sentido debe notarse que el proyecto de ley no cuenta con el consentimiento de las Asambleas de Gales y de Escocia pese a que el Gobierno británico se lo haya solicitado formalmente. En particular el gobierno escocés ha anunciado que no apoyará que su mayoría confiera el consentimiento a la ley, mientras que el gobierno galés no se había pronunciado en el momento de redactar estas líneas. Por tanto, en la tramitación inicial de esta ley aparentemente nos encontramos en el mismo punto de partida negativo que en el caso de la EUWA, si bien, no se ha producido ninguna deslealtad desde Whitehall que haya podido ahondar en la desconfianza entre ambos niveles de gobierno. Respecto a la regulación de los problemas en Irlanda del Norte parece claro que la ley cambia las bases sustanciales de la idea de consent diseñadas en el Acuerdo de Viernes Santo (y consecuentemente en la Northern Ireland Act). Efectivamente, prevé que las cuestiones relativas al modo en que se implemente la regula-

²³ Nos referiremos al Informe provisional de la Comisión Constitucional de la Cámara de los Lores de 4 de octubre de 2019. *House of Lords, Select Committee on the Constitution, 2nd Report of Session 2019, European Union (Withdrawal Agreement) Bill: interim report*, HL 21.



ción fiscal “a medida” diseñada en el Acuerdo para Irlanda del Norte habrá de contar con un consentimiento de la mayoría simple de la Asamblea legislativa de Irlanda del Norte. Se regula, así, de manera muy distinta en este caso el principio básico del acuerdo de Viernes Santo que exige el acuerdo entre las dos comunidades para todas las cuestiones relevantes²⁴. Concretamente, denuncia el Comité de asuntos constitucionales de la cámara de los Lores, el proyecto da más protección a la cooperación Norte-Sur (al establecer la posibilidad de que el comité conjunto con Irlanda pueda vetar determinadas regulaciones) que a la cooperación entre las comunidades de Irlanda del Norte²⁵.

III. BASES PARA UNA SOLUCIÓN ACORDADA: EL INFORME DEL PUBLIC ADMINISTRATION COMMITTEE

El panorama después de la batalla no resulta, pues, muy alentador respecto a una armoniosa salida de la UE desde el punto de vista territorial. Sin embargo, las bases para un acuerdo

parecían haber sido apuntadas mediante el establecimiento con más claridad de los puntos de referencia constitucionales básicos. Tales acuerdos parecen reflejarse en el Informe del Public Administration and Constitutional Affairs Committee: *Devolution and Exiting the EU: reconciling differences and building strong relationships*²⁶. Aun tratándose de un informe anterior a la sentencia sobre la ley de continuidad escocesa refleja claramente los cambios que se han venido produciendo en la cuestión territorial.

En este informe se resalta cómo se ha producido una aproximación progresiva entre los planteamientos del gobierno británico y los gobiernos devueltos de Escocia y Gales en relación a la gestión competencial del *Brexit*. Es cierto que el inicio del procedimiento y su continuidad con la presentación sin consulta previa del proyecto de EUWA provocaron el nacimiento de una profunda desconfianza entre ambos niveles de poder.

²⁴ Véase supra nota 11. El proyecto deja claro que se requiere solo la mayoría de los parlamentarios presentes y ejerciendo el voto.

²⁵ Párrafo 89 del recién citado informe.

²⁶ Se trata del informe ya citado en una nota anterior: *Devolution and Exiting the EU: reconciling differences and building strong relationships*. Apenas un año antes en un sentido muy similar aunque con menos información se había pronunciado la Comisión de asuntos de la UE de la Cámara de los Lores en el también citado informe del *European Union Committee. House of Lords. Brexit: Devolution. 4th Report of Session 2017-19*. Ambos informes han constituido un material esencial para la elaboración de este texto

Desconfianza que comenzó a superarse durante la tramitación de la EUWA y la proliferación de contactos formales e informales entre ambos niveles. La previa petición de consentimiento en tiempo y forma para el proyecto de ley de implementación del acuerdo de salida se situaría en esta línea de mejores relaciones entre los dos niveles.

En origen, se deriva del informe parlamentario, se producían dos puntos de conflicto claros. Uno de ellos hacía referencia a la forma de entender la *devolution*. El planteamiento de Whitehall original era el propio de un modelo de poderes transferidos. Y debe notarse que en el comienzo del proceso este planteamiento podía ser lógico teniendo en cuenta lo que más arriba hemos llamado la cuestión inglesa, la suspensión de la autonomía en Irlanda del Norte y que el modelo galés era de poderes transferidos (la Wales Act no entró en vigor hasta abril de 2018). Por tanto, en el comienzo del proceso de *Brexit* y en el momento de la remisión de la EUWA al Parlamento (13 de julio de 2017) Escocia era la única una región devuelta en funcionamiento con un sistema asentado de poderes reservados. Desde la perspectiva del modelo de poderes transferidos las competencias recuperadas con la salida de la UE quedan en manos del poder central. Y esto es aplicable a Inglaterra (por no existir *devolution*) a Irlanda del Norte (por estar suspendida la autonomía) y a Gales (por no haber entrado totalmente en vigor la Wales Act de 2017). De este modo, la ausencia de participación territorial tenía un origen claro que a lo largo de la tramitación parlamentaria y las negociaciones en paralelo con los gobiernos de Escocia y Gales pudo rectificarse. En efecto, en el propio informe final de la Comisión de Administración Pública y Asuntos Constitucionales se muestra con notable claridad el cambio de posición del Gobierno británico y la progresiva asunción de que la gestión de la distribución de poderes tras el *Brexit* tenía que afrontarse desde la lógica de los poderes reservados y, por ello, negociarse profundamente con las autoridades regionales.

El segundo punto de fricción se encontraba en el alcance del consentimiento exigido a los órganos regionales antes de que Westminster procediera a legislar sobre materias devueltas. De nuevo la evolución del proceso ha ofrecido un cierto acuerdo. En concreto, el informe parlamentario recién citado entiende que el principal problema de la convención es la referencia que realiza en su formulación a que Westminster no legislará “normalmente” sin consentimiento de las Asambleas afectadas. Es este adverbio el que es objeto de una interpretación diferente en el centro y en la periferia británica. Para las autoridades centrales el *Brexit* sería una situación “anormal” que justificaría la legislación sin consentimiento. Para las autoridades regionales el *Brexit* no es una situación de anomalía constitucional y por ello debe requerirse y obtenerse el consentimiento antes de legislar sobre materias devueltas. En este punto no hay acuerdo sobre el fondo y realmente no está claro aún en qué casos será necesario el consentimiento²⁷. Pero las modificaciones introducidas en la tramitación parlamentaria de la EUWA y la sentencia en el asunto de la ley de conti-

nuidad han venido a cerrar la cuestión. Desde el punto de vista de la EUWA existe una situación de anomalía temporal que permite al legislador central (Westminster o el legislador delegado) establecer regulaciones en materia devuelta sin recabar el previo consentimiento. Pero es una situación anormal en la medida en que solo se extenderá durante dos años desde la consumación del *Brexit* y tal normativa tendrá vigencia durante un máximo de cinco años.

Paralelamente la cooperación durante el período de negociación ha permitido una progresiva identificación compartida por las administraciones devueltas y por la administración central de los ámbitos en los que las normativas marco comunes (*common frameworks*) han de ser aprobadas. Sin embargo, cuatro elementos han de establecerse todavía: 1) quién determinará en el futuro cuando son necesarias las normativas marco; 2) cómo se acordará el contenido de las mismas; 3) qué sistema se fijará para modificarlas en el futuro; y 4) cómo incorporar los problemas específicos de Irlanda del Norte. El informe muestra que afrontar una elaboración compartida de esta normativa y su funcionamiento posterior requiere por una parte un cambio en la mentalidad de la administración central británica y, por la otra, una mucho más compleja transformación del funcionamiento del sistema de devolución de poderes en el Reino Unido.

El *Brexit* ha puesto de relieve en la distribución vertical de poderes británica una laguna de diseño en el origen: la ausencia de mecanismos para canalizar las relaciones intergubernamentales. La desconfianza generada entre los niveles regional y central ha derivado en gran medida de la ausencia de sedes de encuentro eficaces que permitieran un trabajo conjunto tanto más necesario cuanto mayor es la interrelación competencial entre ambos. Y esta interacción es absolutamente evidente cuando se trata de las competencias transferidas a la UE. El enfrentamiento se ha producido por la actuación unilateral y separada de los dos niveles. El acuerdo ha sido mayoritariamente posible cuando, durante la tramitación de la EUWA sobre todo, ambos niveles han negociado los contenidos concretos. La experiencia obtenida en la identificación consensuada de los materias que han de ser objeto de una normativa marco común y el compromiso en la elaboración conjunta de los proyectos de ley que se remitirán a Westminster en los próximos años han alejado muchas de esas desconfianzas. Pero también han mostrado que la ausencia de mecanismos propios de otros federalismos en el sistema de la *devolution* arroja dificultades evidentes. Por una parte, la ausencia de una cámara de representación territorial es un grave problema de difícil solución. Desde la jefatura del Gobierno de Gales se ha propuesto la creación de un Consejo similar al de la UE para resolver esta carencia. Pero lo que más arriba hemos denominado la cuestión inglesa impide avanzar en esa dirección. Ante ello La Comisión de Administración Pública y Asuntos Constitucionales propone el desarrollo de mecanismos de cooperación intergubernamental similares a los propios del federalismo cooperativo continental. Alega, en este sentido el buen funcionamiento de la Comisión Mixta para Asuntos Europeos durante las negociaciones tanto del propio *Brexit*, como de la tramitación de la EUWA. Propone por ello la creación de una red de sedes de encuentro intergubernamental que permita la aprobación consensuada de la legislación delegada en los go-

²⁷ Por ello el informe recién citado en su párrafo 68 (incluido como el punto 11 de las conclusiones finales) recomienda vivamente que el gobierno establezca claramente las circunstancias en las que el consentimiento legislativo de las asambleas devueltas no es necesario.

biernos central y regionales. Pero junto a dichas sedes también destaca la necesidad de que la creación de las mismas venga acompañada del control parlamentario (regional y central) de la actuación de los respectivos ejecutivos para evitar la desparlamentarización de las decisiones tan bien conocida en los federalismos cooperativos. La creación de sedes de control interparlamentarias cierra las propuestas de la comisión. Sedes compuestas por los parlamentos devueltos y por el Parlamento de Westminster en su doble condición de parlamento del Reino Unido y de parlamento inglés.

IV. UN FUTURO INCIERTO PARA EL REINO ¿UNIDO?

Hasta aquí la descripción de lo ocurrido desde el punto de vista territorial en relación con el *Brexit*. También de las principales incertidumbres técnicas planteadas. Pero no podemos finalizar estas líneas sin plantear alguna reflexión de futuro.

El *Brexit* constituye un auténtico “momento constituyente” en el sentido de Ackerman. Es decir, un momento en el que se produce una ruptura en la evolución de una comunidad política que exige la deliberación pública generalizada necesaria para crear las nuevas bases de convivencia que han de sustituir a las que, con anterioridad, sustentaban a dicha comunidad. El *Brexit* altera los elementos básicos de esa convivencia (como también se vieron alterados por la decisión de ingresar en las Comunidades Europeas en 1972) y por tanto afectará, por definición, a la organización territorial del Reino Unido. Impacto que se ha manifestado tanto en la decisión de iniciativa como en la negociación de la retirada y se manifestará, sin duda, en la implantación del acuerdo de salida, sea este el que sea.

Los retos planteados al Reino Unido en materia territorial no son pues menores. Se ha de recuperar la confianza entre los niveles de gobierno; se ha de reinstaurar el funcionamiento del principio del consent también en las materias recuperadas; se debe acordar la transferencia de las materias recuperadas; se han



de identificar las materias en las que hace falta aprobar acuerdos marco, establecer los mecanismos para negociarlos y llegar a los pertinentes acuerdos; es necesario crear prácticamente de la nada un sistema de cooperación intergubernamental en materias esenciales por lo que deberá venir acompañado de un sistema de control interparlamentario de las sedes multilaterales de encuentro.

Pero estos problemas técnico-constitucionales no deben ocultar otros graves retos de índole político-constitucional planteados por el *Brexit* y de los que los primeros no son más que un tímido reflejo.

Entre ellos destacaríamos cuatro grandes retos.

Se refiere el primero a que el status constitucional de Inglaterra ha de ser planteado. Es imposible tras la devolución de las materias recuperadas por el *Brexit* que Inglaterra siga sin tener sus propias instituciones devueltas y mantenerse bajo la legislación y el gobierno del Reino Unido. Es imposible, señalan con el fino humor británico los diputados británicos, que Whitehall y Westminster vistan simultáneamente dos sombreros: el inglés y el del Reino Unido. La confusión de papeles es problemática hoy, pero será muy difícil sin el pegamento del Derecho del UE e imposible en el marco de un federalismo cooperativo e intergubernamental. ¿Cuándo actuará el gobierno como representante del Reino Unido y cuando como representante de Inglaterra?; ¿Quién defenderá los intereses específicos de Inglaterra en cualquier negociación o decisión si simultáneamente han de defenderse los intereses del Reino Unido?; ¿Cómo asegurar la lealtad en la defensa de los intereses de las regiones devueltas por el mismo poder que defiende los intereses de Inglaterra?. Cómo pueda integrarse coherentemente en el sistema de distribución territorial del poder una nación constituyente que engloba al 84% de la población del Reino Unido es sin duda un reto de primera magnitud para el que no cabe hacer pronósticos.

Atañe el segundo a la posición constitucional de Escocia. El referéndum de independencia celebrado en 2014 ofreció un resultado suficientemente ajustado (55.3 frente a 44.7%) como para preocupar a las autoridades británicas. En especial si tenemos en cuenta que aparentemente parte de los argumentos que convencieron a los votantes a favor de la pertenencia al Reino Unido tenían que ver con el riesgo de salir de la UE en caso contrario. Los resultados en el referéndum del *Brexit* (con una mayoría a favor de la permanencia del 62% que expresaba el voto más claro por cualquiera de las opciones en las cuatro naciones) deberían ser tenidos en cuenta en el marco de la constante petición de un nuevo referéndum para la independencia de Escocia desde el Parlamento y el Gobierno escoceses. Es bien cierto que un referéndum de estas características ha de ser autorizado por el parlamento británico. Pero también lo es, que el acuerdo territorial británico se asienta, en alguna medida, en la idea de que las cuatro naciones son parte del Reino Unido por su libre voluntad²⁸. Un acuerdo de

salida y un manejo de la devolución de poderes inadecuado sin duda podría causar un sustantivo incremento del apoyo popular a la independencia y, a largo plazo, la ruptura escocesa con el resto de naciones del Reino Unido.

Se centra el tercero en la cuestión Norirlandesa. Parece que el acuerdo alcanzado (aunque aún no ratificado) para la salida ordenada del Reino Unido de la UE permitirá mantener a Irlanda del Norte *de facto* dentro de la UE en muchos sentidos y no generará una frontera que separe el Norte y el Sur de la isla. Pero es una solución temporal y que aún así afectará al actual status de la región. Para empezar la idea de la cooperación Este-Oeste cambiará radicalmente, pero también la cada vez más profunda ruptura entre las dos comunidades que componen la región enfrentadas también respecto a su posición en el *Brexit* y en el acuerdo de salida. La regulación contenida en el proyecto de ley de recepción del acuerdo de salida no parece, además, incentivar la cooperación entre ambas al cambiar las reglas del juego de democracia consensuada adoptado en sus normas básicas. Por último, no cabe olvidar dos detalles relevantes respecto a esta cuestión. El primero es que todo ciudadano norirlandés tiene derecho a elegir ciudadanía según su propia identidad. De este modo pueden elegir ser ciudadanos irlandeses, ser ciudadanos británicos o disfrutar de ambas ciudadanía. Todas las personas que adopten la ciudadanía irlandesa o la doble ciudadanía serán también ciudadanos de pleno derecho de la Unión Europea. Cómo influirá la aplicación de estas reglas en el futuro de Irlanda del Norte ciertamente se nos escapa, pero que jugará un papel relevante parece indudable. Un segundo detalle es destacable. El derecho de autodeterminación de Irlanda del Norte para decidir su incorporación al Reino Unido o a Irlanda está redactado en unos términos razonablemente claros: el Secretario de Estado para Irlanda habrá de convocar un referéndum si parece existir una mayoría de los ciudadanos a favor de la separación. No es una decisión libre de Westminster. Si este referéndum fuera positivo, deberá presentarse ante el Parlamento británico la petición de secesión. La complejidad de la situación política de Irlanda del Norte hace extremadamente arriesgado hacer ninguna previsión de futuro. Pero resulta muy probable que en los próximos años a los ciudadanos norirlandeses se les planteará la opción entre seguir siendo parte de la UE integrándose en Irlanda o dejar de serlo manteniéndose en el Reino Unido.

Lo cierto es que tras este breve examen de las principales cuestiones planteadas por el *Brexit* a la organización territorial del Reino Unido la conclusión fundamental, y el último reto, es que en los próximos años viviremos la negociación de un nuevo acuerdo territorial. Un nuevo pacto federal. Desde luego no podemos estar seguros de cual será su contenido. De hecho, ni siquiera podemos estar seguros de quienes serán las partes que se sentarán a negociar ese nuevo acuerdo.

Pero quizás esta sea una de las consecuencias inevitables de someter irresponsablemente a la decisión binaria popular cuestiones enormemente complejas, no negociadas y de cuyas consecuencias no se puede ser ni lejanamente consciente en el momento de votar en un referéndum. ❖

²⁸ Esta conclusión aparece por ejemplo en el Informe de la Comisión de la Cámara de los Lores: *The Union and devolution*, parágrafo, 26. Este es el sentido, que compartimos, de que el Parlamento británico aceptara un referéndum en Escocia por la independencia o de que se reconozca expresa-

mente el derecho de autodeterminación de Irlanda del Norte para integrarse en Irlanda.